

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**A ECONOMIA POLÍTICA DA CORRUPÇÃO:
O Caso Mensalão**

Florianópolis, agosto de 2006

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**A ECONOMIA POLÍTICA DA CORRUPÇÃO:
O Caso Mensalão**

Monografia submetida ao Departamento de Ciências Econômicas para a obtenção de carga horária na disciplina CNM 5420 – Monografia.

Por: Victor Azambuja Gama

Orientador: Prof. Eraldo Sérgio Barbosa da Silva

Área de Pesquisa: Economia Política da Corrupção

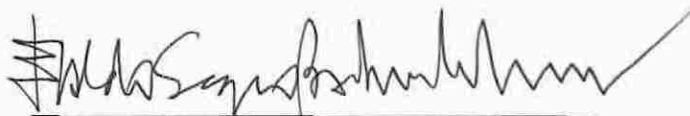
Palavras - Chaves: 1 - Corrupção
2 - Caçador de renda
3 - Propina
4 - Agente-principal
5 - Governo Lula
6 - Mensalão

Florianópolis, agosto de 2006

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 8,0 ao aluno
.....
na Disciplina CNM 5420 - Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:


Prof. Ernaldo Sérgio B. da Silva
Presidente


Prof. Jaime César Coutinho
Membro


Prof. Nelson Roberto Cavallero
Membro

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais pelo apoio incondicional e pela oportunidade concedida de ter acesso ao curso que me traz realização pessoal. Obrigado também ao professor Sérgio pelo companheirismo e ânimo incontestável. Em especial, manifesto a minha gratidão ao Deus Eterno, àquele que me assiste e que me sustenta a todo instante.

Porque o Senhor dá a sabedoria, e da sua boca vem à inteligência e o entendimento (Provérbios de Salomão 2:6).

SUMÁRIO

	Página
RESUMO.....	VII
ABSTRACT.....	VIII
LISTA DE FIGURAS.....	IX
LISTA DE QUADROS.....	X

CAPÍTULO I

1. INTRODUÇÃO.....	11
--------------------	----

CAPÍTULO II

2. OS ASPECTOS INERENTES AO CONCEITO DE CORRUPÇÃO PÚBLICA.....	17
2.1 O conceito de corrupção pública.....	17
2.1.1 Participação de agentes públicos.....	19
2.1.2 Ausência de distinção entre o público e o privado.....	23
2.1.3 Aplicação das noções de legalidade e ilegalidade.....	29
2.1.4 Envolve a transferência de renda dentro da sociedade.....	33

CAPÍTULO III

3. A ECONOMIA POLÍTICA DA CORRUPÇÃO.....	36
3.1 A teoria das escolhas racionais.....	40
3.2 A teoria das escolhas coletivas.....	41
3.3 As teorias microeconômicas da economia política da corrupção.....	47
3.3.1 A teoria dos caçadores de renda.....	47
3.3.2 A teoria da propina.....	49
3.3.3 A análise da corrupção como um problema de agente-principal.....	52
3.3.4 A análise da corrupção como um jogo.....	54
3.4 As teorias macroeconômicas da economia política da corrupção.....	54
3.4.1 Relação entre desempenho econômico e corrupção.....	54
3.4.2 Modelos de equilíbrio geral com corrupção.....	56

CAPÍTULO IV

4. INSTITUIÇÕES DE CONTROLE OFICIAIS E CORRUPÇÃO NO BRASIL.....	57
4.1 As estruturas oficiais de controle da administração pública no Brasil.....	57
4.2 A corrupção no Brasil.....	64

CAPÍTULO V

5. O CASO MENSALÃO.....	80
5.1 Estrutura, composição e funcionamento do Mensalão.....	81
5.1.1 Grupo político-partidário.....	83
5.1.2 Grupo empresarial.....	85
5.1.3 Grupo operacional e financeiro.....	86
5.2 A análise econômica.....	90
5.2.1 O ambiente macroeconômico entre 2002 e 2003 e as políticas econômicas do governo Lula no primeiro ano de seu mandato.....	90
5.2.2 A análise das relações pessoais.....	98
5.2.3 A análise de acordo com as teorias microeconômicas da economia política da corrupção.....	101

CAPÍTULO VI

6. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES.....	108
REFERÊNCIAS.....	114

RESUMO

Atualmente, a corrupção não é vista somente como uma questão criminal, ou seja, um desvio comportamental de agentes públicos e privados em relação a leis e normas instituídas, mas sim como um problema social e econômico mundial, pois as suas consequências são extremamente nocivas ao desenvolvimento dos países. Dessa forma, a corrupção constituiu-se em um tema que tem ocupado cada vez mais posições de destaque não apenas na mídia e nas agendas políticas, mas também em trabalhos científicos. No Brasil, verificou-se um crescimento descomunal da percepção do número de casos de corrupção nas últimas décadas, resultado da ação jornalística e da inserção do país em um movimento mundial de combate a corrupção, ou pelo menos, de menor tolerância em relação a este fenômeno. Entretanto, foi em junho de 2005, através das denúncias do esquema do Mensalão proferidas pelo ex-deputado Roberto Jefferson que o tema da corrupção adquiriu dimensões colossais. Em pouco tempo, este caso recebeu grande notoriedade nacional e internacional, não somente pelo seu complexo sistema de funcionamento, mas principalmente por ter desencadeado uma crise política sem precedentes ao governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e por ter arruinado a confiança dos brasileiros em relação ao Partido dos Trabalhadores, o qual sempre enfatizou a defesa da ética na política como um de seus principais lemas. Tendo em vista as próprias características peculiares inerentes à estrutura desse esquema de corrupção, o novo ambiente político que emergiu a partir das denúncias ocorridas nas comissões parlamentares de inquérito (CPI's) contra o governo em 2005 e pelo fato desse evento representar um marco histórico em matéria de corrupção no Brasil, desenvolver um estudo de caráter acadêmico que possibilite dar fundamentação teórica ao Mensalão, torna-se uma tarefa extremamente sugestiva e pertinente. Neste sentido, as ciências econômicas, mais especificamente a economia política e positiva da corrupção, possuem um instrumental teórico microeconômico e macroeconômico capaz de dar a sua contribuição para a análise e interpretação desse caso de corrupção pública.

Palavras-chave: corrupção, caçadores de renda, propina, agente-principal, governo Lula, Mensalão.

ABSTRACT

Corruption is to be seen as crime as well as a social and economic problem because it affects a country's economic development. Perception of episodes of corruption has been on the increase in Brazil, thanks to media coverage and insertion of the country in worldwide movements to curbing the phenomenon. This may also reflect a novel, domestic intolerance toward it. The hallmark of President Lula and his Workers Party has been corruption abatement, but this has broken down in the big monthly allowance (Mensalão) episode triggered in June 2005. This work shows how the Mensalão can be evaluated with the help of political and positive economics.

Keywords: corruption, rent seeking, bribes, principal-agent model, Brazilian politics, big monthly allowance.

LISTA DE FIGURAS

Página

Figura 4.1 - Índice de Percepção de Corrupção no Brasil – 1998-2005.....	65
Figura 4.2 - Percepção de Corrupção nas esferas de governo do Brasil – 15 a 20 de março de 2001.....	69
Figura 4.3 - Percentual do faturamento gasto com o pagamento de propinas – 2003.....	71
Figura 4.4 - Frequência de cobrança de propinas e prática de nepotismo por área governamental – 2003.....	72
Figura 4.5 - Principais obstáculos para o desenvolvimento empresarial – 2003.....	72
Figura 5.1 - Estrutura e funcionamento do esquema Mensalão.....	88
Figura 5.2 - Risco-país mensal medido pelo mercado de C-bonds em pontos-base: 2002-2003.....	92
Figura 5.3 - Taxa de câmbio comercial mensal para compra (R\$/US\$). Média: 2002-2003.....	92
Figura 5.4 - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, IPCA (% a.m.): 2002-2003.....	93
Figura 5.5 - Taxa de juros mensal Overnight/Selic: 2002-2003.....	95
Figura 5.6 - Produto interno bruto (PIB), variação real anual: 2002-2003.....	95

LISTA DE QUADROS**Página**

Quadro 3.1 - Ordem de preferências dos grupos políticos.....	43
Quadro 3.2 - Análise das escolhas coletivas em um sistema de votação.....	44
Quadro 4.1 - Os principais casos de corrupção no Brasil na década de 90.....	66
Quadro 4.2 - Relação dos principais órgãos públicos que mais solicitaram propina em pesquisa realizada pela Transparência Brasil (2001).....	70
Quadro 5.1 - Saques no Banco Rural e Votações do Legislativo.....	105

1. INTRODUÇÃO

Depois de vinte anos de regime militar, com o advento da campanha das “Diretas já” e consequentemente com a eleição de Tancredo Neves, grandes expectativas emergiram a respeito de que a consolidação da democracia, promoveria a solução de alguns problemas, como a inflação e a distribuição de renda, questões consideradas imprescindíveis para a retomada do crescimento econômico brasileiro (BARROS DE CASTRO, 2005, p. 135). Mas juntamente com esses problemas, um tema adquiriu enorme vulto nos últimos anos como uma questão de ordem econômica, política e social igualmente prioritária na pauta de discussões dos problemas que tem assolado as instituições brasileiras. Essa questão enunciada refere-se ao fenômeno da corrupção.

A primeira ressalva em relação a este assunto, diz respeito à constatação de que a corrupção não é um fenômeno exclusivo do Brasil. Atualmente, ela ocorre em todos os países, em todos os sistemas econômicos, não importando o nível de desenvolvimento. É por essa razão que a observação desse fenômeno não tem se limitado as esferas criminais, ou seja, as discussões acerca das questões de desvio comportamental de agentes públicos e privados em relação a leis e normas instituídas. A visão que prevalece é aquela que trata a corrupção como um problema social e econômico mundial, pois as suas conseqüências são extremamente nocivas ao desenvolvimento dos países.

A certeza que permeia a noção de corrupção, é que quando ela se torna institucionalizada, as suas conseqüências são indubitavelmente nefastas. Essa atividade aprofunda a desconfiança da sociedade em relação ao governo, provoca instabilidade política e perda da legitimidade das atividades do Estado. Ao mesmo tempo em que dificulta a reeleição de governantes e consequentemente à execução de metas de longo prazo, ela estimula a permanência de ditadores no poder como, por exemplo, Ferdinand Marcos na Filipinas e Mobuto no Zaire (ELLIOTT, 2002, p. 9). A corrupção afligi a capacidade de planejamento estatal, tornando-o ineficiente e limitado na realização de suas metas econômicas e políticas. Além disso, a corrupção constituindo-se em uma *atividade improdutiva que transfere ou se apropria de recursos públicos destinados à satisfação das necessidades da população em favor de interesses privados*, gera graves conseqüências econômicas e financeiras e resultados coletivos indesejados. Em suma, a

corrupção é uma atividade extremamente nociva à governabilidade de um país, aprofunda a injustiça social e coloca-se como um verdadeiro entrave a consolidação da democracia e ao desenvolvimento de uma nação. Em decorrência a estas considerações, a corrupção constituiu-se nas últimas décadas em um tema que tem ocupado cada vez mais posições de destaque não apenas na mídia e nas agendas políticas, mas também em trabalhos científicos.

Apesar de o fenômeno ter origens remotas, é a partir do final da década 80 que a corrupção no Brasil passou a ser veiculada pela mídia e, portanto, a ser *compreendida como um problema social e econômico para o país*. O fato a destacar neste ensejo é o papel desempenhado pela mídia nas últimas décadas no tocante a disseminação de informações na sociedade relacionadas a atividades ilícitas, as quais eram ocultadas pelo regime militar sob práticas de repressão e de inibição da liberdade de imprensa (RIBEIRO, 2004, p. 16).

Para fins cronológicos, o estopim desse processo sucedeu-se em 1988 com o surgimento do caso de corrupção executado pela máfia da Previdência. A partir deste evento, foi possível acompanhar uma série de outros grandes esquemas, tais como: caso PC Farias, os “anões do orçamento”, escândalo dos precatórios, caso CPEM (Consultoria para Empresas e Municípios), “máfia dos bingos”, “máfia dos fiscais”, caso do prédio do TRT em São Paulo, caso do Banestado, caso Hildebrando Pascoal, caso Marka, Escândalo dos Correios, “máfia do apito”, dentre outros. Mas diante do enaltecimento pela mídia do grande número de casos de corrupção envolvendo a máquina pública brasileira, é indispensável destacar uma outra observação a respeito da concepção das práticas corruptas no Brasil. O aumento da percepção dessas atividades ilegais não se relaciona somente aos casos que envolvem cifras surpreendentes e agentes públicos e privados do mais alto escalão, mas também, pelos eventos habituais envolvendo a população e o serviço público, os quais são impulsionados por relações clientelistas profundamente arraigadas na cultura da sociedade civil.

Diante desse processo, verifica-se que a emergência do tema da corrupção no Brasil como um assunto de proporção nacional, também é fruto de um movimento internacional o qual transformou a corrupção em uma questão de política global. Em outras palavras, a explosão da corrupção no Brasil coincide com um movimento *internacional de difusão do conhecimento de que este fenômeno constitui-se em um problema global*, contribuindo dessa forma para uma ação internacional de combate à

corrupção ou pelo menos de uma menor tolerância em relação a esta atividade (ELLIOTT, 2002, p. 9-10 e 28).

Ainda que tanto a percepção como a observação desse fenômeno como um problema social e econômico no contexto brasileiro, também não seja um processo de origem recente, foi no ano de 2005, através das denúncias do esquema do Mensalão proferidas pelo ex-deputado Roberto Jefferson contra a base governista que o tema da corrupção adquiriu dimensões colossais. Em pouco tempo, este caso recebeu grande notoriedade nacional e internacional, não somente pelas categorias dos agentes envolvidos e pelo seu intrincado sistema de funcionamento, mas principalmente, por ter desencadeado uma crise política sem precedentes ao governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e por ter arruinado a confiança dos brasileiros em relação ao Partido dos Trabalhadores (PT), o qual sempre enfatizou a defesa da ética na política como um de seus principais lemas e por ter se considerado o partido capaz de preparar o Brasil para *uma nova trajetória de crescimento econômico*.

Tendo em vista as próprias características peculiares inerentes à estrutura do Mensalão, o novo ambiente político que emergiu a partir das denúncias ocorridas nas comissões parlamentares de inquérito (CPI's) contra o governo em 2005 e pelo fato desse evento representar um marco histórico em matéria de corrupção no Brasil, desenvolver um estudo de caráter acadêmico que possibilite dar fundamentação teórica a este caso, torna-se uma tarefa extremamente sugestiva e pertinente.

Diante de tal constatação, evidencia-se a necessidade de se considerar o caso Mensalão não somente sob as esferas da denúncia e das acusações, as quais geralmente enfatizam os aspectos cívicos e morais dos agentes corruptos e corruptores do esquema. Tampouco, a simples exposição dos acontecimentos que envolveram esse determinado caso. É preciso observar o Mensalão sob aspectos acadêmicos e científicos, com a finalidade de se identificar os elementos que permitiram a propagação desse esquema, os sistemas que incentivaram e determinaram o comportamento dos agentes envolvidos, as suas conseqüências, as possíveis formas de seu controle e principalmente, métodos de prevenção contra práticas corruptas similares.

Em decorrência a este contexto que surgiu o interesse de se realizar um estudo que procure analisar e interpretar o caso Mensalão de acordo com as ciências econômicas. Neste sentido, a economia, mais especificamente, a economia política e positiva da corrupção, possui um instrumental teórico microeconômico e macroeconômico capaz de dar a sua contribuição para a realização dessa proposta de

trabalho. Todavia, existe a necessidade de examinar outros quesitos para o cumprimento total dessa proposição de estudo, tais como: (a) identificar as conexões teóricas que permeiam a concepção de corrupção pública e as ciências econômicas; (b) analisar a evolução e a eficiência das instituições brasileiras no tocante a fiscalização dos recursos públicos, com o intuito de se procurar informações acerca de seus pontos deficientes, os quais assumem o papel de sistemas que incentivam os agentes públicos e privados a se comportarem corruptamente; (c) examinar o ambiente macroeconômico entre 2002 e 2003 para se verificar possíveis eventos que possam ter determinado o surgimento do caso em estudo; (d) pesquisar com base nos acontecimentos que circundaram o Mensalão, vestígios que possam afirmar sobre a presença de relações pessoais (amizade, familiar, patronagem) firmadas entre os agentes envolvidos no esquema, já que estas categorias de relações sociais podem ser introduzidas dentro das análises econômicas política e positiva; (e) inserir no âmbito dos acontecimentos, das acusações, das denúncias que circundaram o caso Mensalão, as teorias microeconômicas da economia política da corrupção como ferramentas de análise e interpretação desse esquema.

A fim de abarcar todas essas considerações, o presente trabalho apresentará respectivamente, além dessa introdução compreendida como o primeiro capítulo, outros quatro que se destinarão a dar embasamento a proposta de trabalho com a adição de um último que tratará das conclusões e recomendações finais. Dessa forma, o segundo capítulo se destinará a discutir os aspectos fundamentais que compõem o conceito de corrupção pública. Tal discussão irá exhibir as dificuldades de se formular um conceito de corrupção pública preciso e universal, além de enquadrar os conceitos de corrupção pública em diversas perspectivas, bem como a exposição das primeiras conexões analíticas entre o respectivo fenômeno e as ciências econômicas. O terceiro capítulo será dedicado à explicação das razões teóricas que fazem da corrupção um objeto de estudo que se insere perfeitamente dentro dos propósitos de trabalho das ciências econômicas. Ademais, serão apresentadas as modernas teorias microeconômicas e macroeconômicas da economia política da corrupção. O quarto capítulo procurará confrontar a evolução das instituições brasileiras responsáveis pela fiscalização dos negócios públicos e a sua eficiência através de uma exposição qualitativa e quantitativa da corrupção no Brasil. Isso será posto em prática, com a intenção de se investigar sobre a existência de falhas análogas a essas instituições, as quais funcionam como sistemas de incentivos a práticas ilícitas, o que permitirá a exposição das primeiras reflexões sobre o caso Mensalão. O quinto capítulo será responsável em desenvolver a análise e a

interpretação econômica do caso Mensalão. Em um primeiro momento, será esquematizado a estrutura, a composição e o funcionamento desse esquema, para posteriormente apresentar as teorias e os conceitos da economia política da corrupção que melhor contribuirão para o embasamento teórico desse esquema.

Tendo em vista a proposta de pesquisa, que objetiva o levantamento de teorias e conceitos econômicos que podem contribuir para a análise e interpretação do fenômeno da corrupção no setor público, mais especificamente, do caso Mensalão, certifica-se que o método de pesquisa é dedutivo, pois ele parte do uso de concepções gerais sobre a economia política da corrupção, para a observação de um caso particular.

Em relação à tipologia de estudo, o trabalho caracteriza-se como exploratório e descritivo. O estudo é de caráter exploratório, em decorrência da necessidade de primeiramente se familiarizar com os aspectos inerentes ao fenômeno da corrupção pública, para em um segundo momento, identificar associações analíticas com os conceitos e teorias econômicas que possam fundamentar o caso Mensalão. Outro ponto a se destacar, é a existência de uma literatura internacional já disseminada sobre a economia política da corrupção o que faz do exame da literatura, algo indispensável para a formulação do trabalho. O presente estudo também é descritivo, pois é extremamente necessária a descrição minuciosa dos aspectos inerentes à corrupção, bem como, dos fatos e acontecimentos que permearam o caso Mensalão.

Apresentado a tipologia de estudo, segue a explanação das características metodológicas do trabalho. Em relação a sua natureza, é uma pesquisa aplicada. Sendo a corrupção no setor público um problema para a governabilidade de um Estado e um impasse para a consolidação da democracia, é fundamental que se conheçam os mecanismos de propagação de tal atividade, bem como as suas conseqüências econômicas e sociais. Nesse contexto, as análises microeconômicas e macroeconômicas da economia da corrupção desempenham importante papel, pois estas disponibilizam uma estrutura teórica capaz de explicar respectivamente os motivos que levam tanto os agentes públicos como privados a se comportarem de forma ilícita e as relações de causa e efeito entre a corrupção e as variáveis socioeconômicas. Não obstante, o tema do presente trabalho torna-se cientificamente aplicável e de interesse público, pois além de abordar possíveis formas de controle e de prevenção de práticas corruptas, ele suscita a importância da conscientização sobre os custos econômicos e financeiros para a sociedade decorrente dessas práticas ilegais. Em relação à forma de abordagem do problema, testifica-se que a pesquisa é qualitativa, pois as referências são todas de

cunho teórico. A respeito dos objetivos, é uma pesquisa explicativa, pois com a realização deste trabalho, espera-se disponibilizar um arcabouço teórico que torne inteligível as seguintes questões: o conceito de corrupção pública, as principais inferências econômicas em relação à corrupção, os sistemas que incentivam práticas corruptas, causas e conseqüências, possíveis formas de prevenção e/ou controle dessa atividade e as razões que determinaram o surgimento do esquema Mensalão de acordo com a visão econômica. Com referência aos procedimentos técnicos, a presente pesquisa é bibliográfica, pois ela é baseada em conceitos, princípios e teorias já publicadas por estudos referentes às ciências econômicas, mais especificamente da economia política.

Com a realização desse estudo, pretende-se incentivar e destacar a necessidade de se aplicar as ciências econômicas aos estudos referentes a fenômenos sociais, principalmente àqueles considerados nocivos ao funcionamento do aparelho estatal e a satisfação das necessidades sociais. Outro ponto importante, é que a consecução deste trabalho vem suprir não somente a escassez de literaturas nacionais referentes à explanação das teorias da economia política da corrupção, mas também, a insuficiência de trabalhos que procuram estudar os casos de corrupção no Brasil sob a perspectiva acadêmica.

2. OS ASPECTOS INERENTES AO CONCEITO DE CORRUPÇÃO PÚBLICA

O primeiro passo para se desenvolver um trabalho que tem como tema, o fenômeno da corrupção no setor público, é indubitavelmente a explanação de seu conceito. A execução dessa tarefa é algo imprescindível não somente em termos de organização metodológica, isto é, apresentar a teoria que fundamente o desenvolvimento do trabalho, mas principalmente, pelo fato dessa matéria ser por si mesma um palco que fecunda grande discussão em decorrência dos inúmeros aspectos, práticas e generalizações que se concentram no uso das palavras que compõem essa definição.

Dessa maneira, dedicar um capítulo específico para elucidar os elementos essenciais que compõem o conceito de corrupção pública, é parte fundamental deste trabalho a fim de evitar erros analíticos e falta de rigor técnico. Pois à medida que avançar o processo de inserção e explicação dos termos inerentes a esse conceito, será possível: (a) compreender “o que é a corrupção na administração pública” e consequentemente tornar inteligível as expressões que se assemelham a sua definição e que confunde o seu entendimento; (b) expor as diferenças entre corrupção pública e privada; (c) encontrar as primeiras analogias teóricas entre a corrupção pública e a economia; (d) enquadrar concepções de corrupção pública em diferentes perspectivas, dentre essas, uma de caráter estritamente econômica. E por fim, é preciso considerar que este capítulo também exerce a finalidade de apresentar os conceitos chaves que sustentarão o desenvolvimento e o esclarecimento dos demais capítulos.

2.1 O conceito de corrupção pública

A palavra corrupção, possui significado equivalente na língua francesa, italiana, espanhola e inglesa, bem como a sua origem na palavra latina *corruptione* que significa decomposição, putrefação, depravação, devassidão, perversão.

Contudo, a tarefa de formular um conceito acadêmico preciso e universal de corrupção pública, torna-se algo dispendioso em virtude a três obstáculos. O primeiro, se refere ao grande número de expressões e de condições que se interagem e envolvem a

formulação deste conceito. Para edificar uma concepção acadêmica é preciso considerar uma série de fatores, pois a corrupção é um fenômeno universal e não datado, que é característico aos sentimentos humanos, envolve ideologias, setores do governo e regimes políticos ao longo da história (RIBEIRO, 2004, p.21). Por isso, é necessário relevar que as práticas consideradas corruptas e corruptoras sofrem mudanças expressivas ao longo do tempo, dificultando o julgamento do que é uma ação ilícita ou não. Como exemplo dessas mudanças, pode-se citar a venda de cargos públicos na França medieval, cuja atividade nos dias de hoje, é um exemplo clássico de corrupção pública. Durante o século XVII, essa atividade era vista de forma tão rotineira, que em 1604 foi criado o imposto sobre a venda de cargos públicos, devido à carência do Estado absolutista mercantilista em lograr novas fontes de receita, fato que resultou no incentivo governamental a essas práticas (SILVA, 2001, p. 39).

Em segundo lugar, a multiplicidade de disciplinas que estudam a corrupção, tem acarretado a formulação de conceitos sob diferentes óticas de estudo. Dentre as disciplinas que possuem um campo de análise bem definido, pode-se citar: (a) Direito: estuda a corrupção como uma conduta criminal e discorre sobre as formas penais da corrupção; (b) Administração: se preocupa com a eficiência dos organismos de administração pública em relação ao controle da corrupção; (c) Sociologia: procura compreender as redes de relações e os mecanismos sociais que determinam as práticas corruptas e corruptoras; (d) Jornalismo: objetiva divulgar as denúncias de corrupção e os acontecimentos que circundam os casos; (e) Economia: estuda como as instituições afetam o comportamento dos agentes públicos e privados e como estas possibilitam o surgimento de incentivos que levam estes agentes a se comportarem corruptamente. Além disso, a economia procurar analisar as relações existentes entre a corrupção e o desenvolvimento de um país;

O terceiro empecilho, diz respeito às indefinições e problemas normativos. Na tentativa de construir uma definição de corrupção pública, a partir dos dispositivos jurídicos de um determinado país, neste caso, na visão do observador jurídico nacional, verifica-se que a tarefa não é menos exigente. Existem várias dificuldades, a primeira delas se refere à própria ausência de legitimidade em se discutir a corrupção como um problema jurídico ainda que “noções como, interesse público, desvio, ato de ofício, vantagem etc. ainda são polêmicas e, no entanto, sobre elas sustenta-se a construção jurídica”. Deve-se considerar também o fato de que o código penal brasileiro não abrange todas as espécies de corrupção pública em virtude da existência de um grande

número de delitos contra a administração pública, o que torna impraticável à caracterização de todas as práticas consideradas corruptas e corruptoras (FAZZIO JÚNIOR, 2002, p. 35).

Neste contexto, é preciso suscitar a reflexão sobre os atos corruptos que não são previstos pela lei. Ora, se um ato similar não é contemplado pela legislação, pode ele não ser considerado uma atividade corrupta? (MELLO, 2002, p. 17) A resposta é não. É por essa razão que a construção de um conceito de corrupção pública não deve se fundamentar somente no pronunciado de dispositivos legais, mas também em atos ainda não contemplados pelas atuais formas penais de corrupção, fato que exige cada vez mais a evolução das instituições e a modernização das normas jurídicas.

Em linhas gerais, a formulação de um conceito para o fenômeno em estudo, deve partir da análise de suas instituições (leis, regras, valores, regimentos governamentais). Mas essa proposta carece de maior clareza e especificidade dos fatores que realmente determinam o conceito de corrupção pública. É por essa razão, que serão divididos em quatro os aspectos essenciais que edificam tal concepção (SILVA, 2001, p. 24):

- Participação de agentes públicos;
- Ausência de distinção entre o público e o privado;
- Aplicação das noções de legalidade e ilegalidade;
- Envolve a transferência de renda dentro da sociedade;

Este arranjo permitirá abarcar um grande número de termos e expressões e também possibilitará a distinção entre a corrupção pública e a corrupção privada. Além disso, esse esquema cria condições para que as diversas concepções desse fenômeno sejam enquadradas em três grandes grupos (HEIDENHEIMER, 1970, apud BEZERRA, 1995, p.13): (a) definição centrada na idéia do bem público; (b) definição centrada no ofício público (definição legalista); (c) definição centrada no mercado;

2.1.1 Participação de agentes públicos

A relevância desse aspecto ao conceito de corrupção pública, se deve ao fato dele demonstrar os atores que delineiam uma prática corrupta. Logo, o uso da palavra

agente tem como objetivo nomear todo o indivíduo, personagem, participante ou grupos destes que agem na forma de corruptos ou corruptores.

No entanto, para facilitar em um momento posterior a distinção entre corrupção pública e corrupção privada, é preciso caracterizar a figura do agente em dois grupos: o agente público e o agente privado.

O agente público é aquele comumente chamado pela literatura de burocrata. É aquele que pratica a corrupção pública. No Código Penal brasileiro, o agente público, conceito comumente utilizado na administração pública, recebe a denominação de funcionário público:

Art. 327. Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.

§ 1º Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviços contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública.

De acordo com o código penal, o funcionário público é aquele que exerce cargo, emprego ou função pública, em outras palavras, é aquele que manifesta e materializa a atividade e a vontade pública, sendo obrigado a responder por suas ações, caso atue de maneira contrária ao conjunto de atribuições, responsabilidades e competências a ele submetidas (FAZZIO JÚNIOR, 2002, p. 51).

Outra norma que retrata o conceito de agente público, é a Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, - Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas [seguintes entidades: União, nos Estados, no Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual]

Mais uma vez testifica-se que o conceito de agente público independe do período de exercício e de sua remuneração. Tampouco, delimita-se sob o modo de seu emprego ou a forma de seu vínculo. O que realmente importa, é que este sujeito exerça a função pública que diz respeito a toda atividade pertinente ao Estado realizada em seu

nome. Cabe ainda ressaltar que esta concepção apresenta o campo de atuação do agente público de uma forma mais ampla se comparada à definição anterior, mas que ainda carece de um maior esclarecimento. Em outras palavras, é preciso elucidar o sujeito passivo imediato dos delitos realizados pelos agentes públicos. De acordo com Fazzio Júnior (2002, p. 49), são alvos dos atos de corrupção por agentes públicos contra a Administração Geral: (a) as autarquias e suas agências; (b) as fundações do Poder Público; (c) as empresas públicas; (d) as sociedades de economia mista; (e) as subsidiárias e controladas dessas sociedades; (f) as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; (g) as concessionárias e permissionárias de serviços públicos; (h) empresas conveniadas ou contratadas para execução de atividades públicas e serviços sociais autônomos;

Com o intuito de aprofundar a distinção entre agente público e agente privado, e para que sejam identificados com maior exatidão todos os personagens que podem empreender corrupção pública, é necessário descrever as espécies de agentes públicos que podem ser organizados em seis grupos: agentes políticos, agentes administrativos estatutários, empregados públicos, funcionários públicos, particulares colaboradores e agentes públicos de fato (FAZZIO JÚNIOR, 2002, p. 61).

Os agentes políticos se encarregam de exercer as atividades relacionadas à estrutura política do Estado, tais como: tomar decisões administrativas, reger os negócios do governo, desenvolver leis e normas e garantir o cumprimento das mesmas. Suas atribuições são estipuladas pela Constituição Federal e por leis complementares. A admissão desses agentes pode ter sido efetuada por aprovação em concursos públicos, indicação executiva e aprovação legislativa, ou até mesmo por ocuparem cargos de confiança. Estes podem ser elucidados na pessoa de juízes, promotores de justiça, membros dos tribunais de contas, ministros do Estado, secretários estaduais, secretários municipais, senadores, deputados federais, deputados estaduais, vereadores, etc.

Aqueles que possuem cargos públicos remunerados e que possuem alguma relação institucional com o Estado sejam por administração direta, autarquia, agências e fundações do Poder Público, são chamados de estatutários.

Os empregados públicos são os que trabalham em empresa estatais, ou aquelas dirigidas pelo Poder Público mantendo, pois, um vínculo empregatício, seja ele contratual ou trabalhista.

Por funcionários públicos, entendem-se todos aqueles que mesmo sem cargo ou emprego, desempenham função pública, seja por posto de confiança ou por

trabalho temporário sem concurso público em decorrência de uma necessidade urgente. Exemplos dessa categoria podem ser verificados nas figuras de contratados para combater surtos epidêmicos, pesquisadores, professores estrangeiros ou por um advogado que trabalhou momentaneamente em virtude de uma delegação imposta pela autoridade pública.

Os indivíduos que colaboraram com algum serviço público, mesmo que transitório e sem remuneração, são denominados de particulares colaborados. Os exemplos mais visíveis são os mesários eleitorais, jurados e integrantes de comissões.

Por fim, aqueles que são compreendidos por agentes públicos de fato, são caracterizados em três grupos: (a) o particular que usurpa função pública; (b) os incorporados ilegalmente; (c) os nomeados, mas não incorporados; Os primeiros se referem aqueles que desempenharam a função pública, mas de sobremodo nenhum, podem ser considerados como agentes públicos, pois não lhe foram concedidos juridicamente à competência necessária. O segundo grupo diz respeito a aqueles que foram nomeados de forma ilícita e que praticaram o seu exercício até a descoberta e invalidação de seu cargo. A terceira categoria retrata aqueles que foram nomeados, mas que não tomaram posse de seus cargos.

Concluído a explanação do conceito de agente público, a apresentação conceitual do agente privado torna-se bem mais intuitiva, pois este se relaciona ao indivíduo que não exerce ofício na administração pública, ou seja, é desprovido de qualquer vínculo com a função pública. É importante ressaltar que o agente privado assume tanto a forma de pessoa física como jurídica e pouco importa se ela possui fins lucrativos ou não. Dessa forma, os agentes privados podem assumir o feitiço de funcionários, empresários, profissionais liberais, empresas e organizações privadas que atuam dentro da sociedade e/ou do mercado (MELLO, 2002, p. 9).

Até o presente momento, o aspecto mais importante a ser considerado é que a corrupção pública pode envolver um único indivíduo ou um grupo destes, mas em ambos os casos, *devem pertencer à categoria de agente público*. Essa distinção, como já foi dito anteriormente, permite uma primeira aproximação e caracterização entre o conceito de corrupção pública e privada, pois é o envolvimento desses agentes e seus respectivos campos de atuação que estipularão tais definições. Mas antes, é preciso observar que a posição causal de quem é corruptor (aquele que corrompe) ou corrupto (sofreu corrupção), coexistem tanto na esfera pública como na privada, e tanto o agente público como o privado são passíveis de assumirem ambas as formas. Entretanto, essa

relação de quem “oferece” e de quem “aceita” não é o fator que distingue a corrupção pública da privada.

Dito essas palavras, entende-se que a corrupção pública é aquela que envolve diretamente os agentes públicos sendo eles corruptos ou corruptores e ocorre dentro da Administração Pública. Neste caso, a corrupção pública no ordenamento jurídico trata-se de uma disfunção pública, ou seja, o contrário de função pública. Em relação à corrupção privada, basta saber que ela ocorre através da atuação de agentes privados em espaços que não condizem a aqueles que estão sujeitos aos delitos realizados pelos agentes públicos. Em outras palavras, a corrupção privada ocorre fora da Administração Pública. Ao que tange a corrupção privada, é preciso salientar que o termo fraude, também é comumente utilizado para designar essa esfera de corrupção. O ponto de intersecção que une a participação coletiva de agentes públicos e agentes privados com o envolvimento de seus respectivos espaços de atuação, é geralmente denominado de corrupção semi-pública ou corrupção público-privada. Neste trabalho, será considerada corrupção pública, sempre que o alvo dos atos de corrupção for à administração pública, independente se ocorrer à participação combinada de agentes públicos e privados ou se somente envolver a participação dos primeiros.

2.1.2 Ausência de distinção entre o público e o privado

Depois de relatar os agentes que edificam uma prática corrupta e a conseqüente distinção entre corrupção pública e privada, é necessário descrever quais as características da relação que sustenta uma prática corrupta na administração pública. Essa seção mostrará porque a corrupção pública se confunde com tantas outras ações e a razão pela qual essa prática é muitas vezes tratada como um comportamento normal, contribuindo para o questionamento de que a corrupção constitui-se em um problema.

Identificar e exemplificar a totalidade das práticas corruptas é algo extremamente custoso, não somente por questões quantitativas, mas principalmente por considerações qualitativas. Isso se deve ao fato de que a corrupção é geralmente confundida com a amizade, concessão de um presente, troca de favores, obtenção de um benefício e a criação de uma vantagem. Neste contexto, não se pode obter uma definição clara e precisa entre o que é uma relação corrupta ou um mecanismo que leva

e/ou facilita uma prática corrupta. Portanto, essa indagação impõe a necessidade de se identificar quais as relações e práticas sociais que estão presentes nos casos de corrupção. Em outras palavras, é preciso dissertar sobre as categorias de relações pessoais (relações de parentes, amizade e patronagem) que são usadas em práticas corruptas, e como estas camuflam a ilegalidade que está intrínseca a corrupção (BEZERRA, 1995, p. 11 e 40).

As relações familiares dizem respeito a qualquer tipo de ação que venha a conceder suporte (auxílio, favor, proteção, benefício) nos espaços da administração pública a um indivíduo ou a um conjunto de pessoas que possuem como característica comum, laços de parentesco. É importante observar que este suporte, não advém necessariamente pela concessão direta ou até mesmo pela criação de cargos públicos, mas principalmente, da própria expectativa de se obter um interesse saciado pela simples presença próxima de algum parente junto à administração pública. O auxílio aos parentes é muitas vezes visto como algo normal e obrigatório, pois afinal de contas, o que se espera dos parentes é que de fato estes ajudem. Com isso, o suporte aos familiares raramente abriga algum sentimento de cunho imoral, tanto pelo lado dos beneficentes como dos beneficiados, pois o errado seria, caso não houvesse o apoio.

Ao que diz respeito à relação de amizade, verifica-se que esta é assinalada por um tipo de contrato destituído de formalidade entre duas pessoas em que se concretiza espontaneamente uma troca de favores, benefícios, vantagens, bens e serviços. A execução deste tipo de relação, também implica em um sentimento de obrigatoriedade, pois exige a mútua retribuição entre os comparsas, porque caso contrário poderia ocorrer à dissolução da amizade. Primeiramente, o que difere a relação de amizade da relação de parentesco, é que a primeira se baseia em vínculos construídos espontaneamente, enquanto a segunda, são conferidas por vínculos hereditários. Uma outra diferença se deve ao fato de que mesmo havendo intrinsecamente a hipótese de obrigação da reciprocidade em ambas as relações, verifica-se que a reciprocidade é uma condição necessária para a manutenção da relação de amizade, enquanto na relação de parentesco, não é requisito substancial para a sua sustentação.

Em relação à patronagem, esta se diferencia das demais relações nos quesitos, participantes e importância dos recursos envolvidos, sejam eles materiais ou imateriais. É importante ressaltar que os recursos materiais são mensuráveis e quantificáveis, enquanto os imateriais se referem às faculdades de certos indivíduos de influírem no destino dos recursos materiais (MELO, 2002, p. 15). Conforme exposição

anterior, os agentes envolvidos em uma relação familiar são aqueles que possuem vínculos hereditários, enquanto na relação de amizade estão presentes pessoas que são simpatizantes, ou seja, amigos. Em ambas as categorias pode haver o envolvimento tanto de recursos imateriais como materiais. Já na patronagem, a relação é estabelecida entre um patrão, chefe, presidente, proprietário, empregador e um cliente. Pode também haver o envolvimento tanto de recursos materiais como imateriais, contudo, a transferência de recursos é algo muito mais relevante se comparado às outras categorias. Isso quer dizer que cada agente procura no outro, os recursos que não possui em uma proporção ainda maior se comparado às relações familiares e pessoais. Neste caso, a troca de recursos é algo mais profundo e necessário, desempenha papel mais importante do que uma simples troca de favores.

O cliente pode estar, por exemplo, interessado em obter trabalho, terra, cuidados médicos, escola, créditos ou proteção, e o patrão, por sua vez, pode estar procurando eleitores, pessoas para executar serviços, informantes ou seguidores (BEZERRA, 1995, p. 44).

Na relação de patronagem, a transferência de recursos é algo tão fundamental que o cliente se sujeita ao patrão por esse ser o detentor da autoridade que permiti o acesso aos recursos desejados. Portanto, firma-se uma relação de subordinação entre cliente e patrão, em decorrência da discrepância de poder existente entre esses dois sujeitos sobre a posse e destinação dos recursos, sejam eles materiais ou imateriais.

Compreendido essas três formas de relações pessoais, é preciso retomar a questão que caracteriza essas relações como comportamentos presentes em práticas corruptas. De agora em diante, a questão fundamental é discutir a situação em que o agente público por meio de uma relação pessoal, seja ela familiar, de amizade ou de patronagem, estabelece um vínculo com agentes privados no interior da administração pública.

Quando um agente público se relaciona com outras pessoas, através das classes de relações pessoais supracitadas, de forma cada vez mais freqüente e em grau de elevada reciprocidade, a forma com que se opera a administração pública pode mudar radicalmente. O agente público, quando inserido em uma relação familiar, de amizade ou de patronagem, pode vir a agir de forma a atender interesses privados ao invés dos interesses públicos. Como foi visto anteriormente, o agente público é aquele encarregado de desempenhar a função pública, mas se porventura o mesmo vir a

demandar um comportamento contrário, ou seja, de forma a não atender os interesses públicos, se concretizará uma disfunção pública, fato que fundamenta juridicamente a corrupção pública.

Silva (2001, p. 54) permite seguir o mesmo raciocínio ao apontar que as relações pessoais na forma de patrimonialismo, com a suas derivações clientelistas concebidas entre agentes públicos e privados no interior do Estado, permite o estabelecimento da indistinção moral entre a coisa pública e a coisa privada. Este acontecimento prolifera no interior da administração pública uma verdadeira batalha entre os agentes públicos e privados pela “distribuição e privatização da máquina pública”. De acordo com esse mesmo autor, essas relações pessoais fazem com que o comportamento entre agentes públicos e agentes privados estejam submetidas à reciprocidade de favores prestados, o que contribui para a ausência de diferenciação entre o público e privado e que consequentemente resulta na transformação dos recursos públicos em recursos privados.

No teor dessa discussão, o autor adota o conceito de patrimonialismo, como aquele formulado por Weber, o qual considera o patrimonialismo como uma extensão social da estrutura de dominação patriarcal. Portanto, “denomina-se patriarcalismo como a situação em que dentro de uma associação, na maioria das vezes econômica e familiar exerce a dominação (normalmente) uma pessoa de acordo com determinadas regras hereditárias fixas”. Já o patrimonialismo, refere-se a “toda dominação orientada primordialmente pela tradição” (WEBER, 1984, p. 184 apud SILVA, 2001, p. 34). Através desses conceitos, pode-se verificar que há uma aproximação teórica entre o conceito de patriarcalismo e de relações familiares. Também não se pode deixar de ser observado que a expressão “clientelista” citada por Silva (2001) se assemelha ao conceito de relações de patronagem.

Este conjunto de idéias sobre o papel que as relações pessoais, mais especificamente, as relações familiares (patriarcais), de amizade e patronagem (clientelistas) exercem sobre relacionamento entre agentes públicos e agentes privados, ilustra a idéia de que o exercício da administração pública pode fugir de sua finalidade, isto é, ela pode ser usada para o atendimento de interesses privados. Dessa forma, fica claro que um dos aspectos inerentes à corrupção pública, é que este fenômeno implica uma relação que não distingue a coisa pública da coisa privada e notadamente, não faz a distinção entre recursos públicos e privados, sejam eles materiais ou imateriais.

A apresentação e explicação das expressões que abarcam as relações pessoais presentes em práticas corruptas, permite a compreensão das concepções de corrupção pública que se enquadram no grupo das definições centradas na idéia do bem público. Não será difícil visualizar que as práticas corruptas inseridas nesta categoria são aquelas em que os interesses coletivos, foram substituídos em benefício aos interesses privados ao que tange o funcionamento da administração do setor público. Basta agora, seguir com a apresentação desses conceitos.

De acordo com a concepção do Dicionário Brasileiro de Corrupção do Site Política e Voz, fica bem claro que o agente público age de forma a atender interesses privados e não o público. No entanto, dizer que o agente público age de forma diversa dos padrões normativos do sistema, não retrata de forma bem definida a razão da corrupção no setor público ser considerada uma prática ilícita. Outro fator que fica pendente neste conceito é a caracterização da recompensa. Geralmente, a recompensa na literatura sobre corrupção é fundamentada no uso do termo propina.

Assim se designa o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa (DICIONÁRIO BRASILEIRO DE CORRUPÇÃO DO SITE POLÍTICAVOZ, 2006).

Shleifer e Visny (1993) também destacam os interesses privados e a apropriação de recursos públicos. Contudo, enfatizam somente a transferência de recursos materiais (propriedades governamentais), desprezando o envolvimento de recursos imateriais e logicamente as situações que se sucedem favores, benefícios e vantagens.

[Corrupção governamental é definida] como a venda pelos oficiais do governo, de propriedades governamentais para ganhos pessoais (SHLEIFER;VISNY, 1993, p. 3, tradução nossa).

A próxima concepção de corrupção pública aborda explicitamente a proposta desta seção, isto é, coloca em evidência o fato de que as relações pessoais contribuem para que o agente público saia de seu comportamento considerado normal no exercício da atividade pública a fim de atender desejos particulares.

Corrupção é o comportamento que se desvia dos deveres formais de um cargo público, em razão de vantagens pecuniárias ou de *status*, oferecidos a seu titular, familiares ou amigos íntimos, ou que viola normas contrárias ao exercício de certas normalidades de influência, do interesse de particulares (NYE, 1967, p. 284 apud RIBEIRO, 2004, p. 22).

Nas três definições que seguem abaixo, novamente é enfatizado que o fenômeno da corrupção no setor público se relaciona a uma prática indevida por parte do agente público que visa à obtenção de fins e ganhos privados. Contudo, o motivo que faz da corrupção uma prática a ser coibida, ainda carece de maiores explicações.

[Corrupção é] a prática do uso do poder do cargo público para a obtenção de ganho privado, a margem das leis e regulamentações em vigor (ANDRESKI, 1968, p. 92 apud SILVA, 2001, p. 23).

Corrupção é o comportamento de agentes públicos que foge das normas aceitáveis para atingir fins privados (HUNTINGTON, 1968, p. 59 apud SILVA, 2001, p. 23).

Corrupção é o mau uso do poder político para benefícios privados (ENCYCLOPAEDIA OF THE SOCIAL SCIENCES, 1942, p. 59 apud RIBEIRO, 2004, P. 22).

A inserção das relações pessoais como um aspecto essencial na edificação do conceito de corrupção pública, é algo fundamental, não somente para a construção conceitual desse fenômeno, mas principalmente, pelo fato dos conceitos de relações familiares (patriarcais), de amizade e patronagem (clientelistas) se enquadrarem perfeitamente dentro da análise econômica. Ora, a configuração de estruturas (redes) de relações pessoais por parte de agentes públicos e privados, pode determinar a motivação e/ou interesse destes em se comportarem como caçadores de renda fora da lei, evento que os torna corruptos. Portanto, as relações pessoais atuariam como um sistema de incentivos no processo que permeia a tomada de decisão de um agente público entre caçar renda ou não, em outras palavras, de participar de uma prática corrupta ou não (SILVA, 2001, p. 68).

2.1.3 Aplicação das noções de legalidade e ilegalidade

Em sequência a caracterização dos agentes que edificam uma prática corrupta e a descrição das diferentes formas de relações sociais presentes nos casos de corrupção pública, é inevitável que se discuta o porquê deste comportamento ser considerado ilegal.

Neste contexto, será apresentado o conceito de corrupção pública que se enquadra dentro do grupo das definições centradas no ofício público (definição legalista) o que permitirá a distinção conceitual entre corrupção pública, suborno e propina. Além disso, serão apresentadas as quatro expressões penais matrizes (peculato, concussão, corrupção passiva e prevaricação) que agrupam as diferentes formas de delitos contra a administração pública. É importante ressaltar, que a exposição jurídica análoga à corrupção pública, extrapola sob determinados limites, o objetivo deste trabalho. Entretanto, o que se pretende realizar nesta seção é a apresentação de noções básicas relacionadas à concepção jurídica de corrupção pública que mesmo sendo feita de forma objetiva, é algo necessário, por ser um elemento essencial em sua composição, evitando-se assim a falta de rigor técnico no presente estudo.

Como foi visto na primeira seção, o agente público é aquele que desempenha a função pública. Em outras palavras, este sujeito tem o poder, o dever e a competência necessária para atingir o objetivo final do Estado, o interesse coletivo. Mas também, se pode admitir que o exercício da função pública seja compreendido pela ação conjunta de agentes públicos, órgãos e entidades governamentais, em suma, pelo Estado. A materialização da função pública ocorre por meio do uso e da criação de normas jurídicas pelo Estado, fato que concede a este, a autoridade e a qualificação social necessária para atender as necessidades coletivas. Ademais, é a própria função pública que estabelece a legalidade, pois se entende juridicamente que é através da criação e da aplicação coercitiva de leis e normas pelo Estado que se pode manifestar a vontade social. Portanto, conclui-se que o Estado é quem executa a função pública, cujo exercício está fundamentado pelo princípio da legalidade para se atingir o objetivo social maior, isto é, atender o interesse coletivo previsto na Constituição Federal. (FAZZIO JÚNIOR, 2002, p. 15-17).

É preciso também lembrar que o surgimento de relações pessoais entre agente público e agente privado, nas formas previstas na seção anterior, contribui para o

surgimento de distúrbios no funcionamento da máquina pública. O agente público, ao invés de exercer a atividade relacionada ao Estado em favor dos interesses públicos, opta por agir contrariamente, de forma a atender interesses privados. Por conseguinte, é preciso reconhecer que a corrupção no setor público assume a forma de uma mudança de comportamento, em que o agente público se abdica do exercício da função pública para o atendimento de interesses particulares. Neste caso, o agente público ao se desviar da função pública, foge da razão de sua existência, já que a sua meta não é mais o interesse público. Em suma, a corrupção pública na linguagem jurídica se relaciona a qualquer atividade que prolifera dolosamente a disfunção pública.

[Disfunção pública absoluta é baseada no desvio de poder doloso, isto é,] o exercício da atividade administrativa em nome da função pública, com má-fé, para promover, precisamente, seu contrário, ou seja, uma disfunção. Em outras palavras, trata-se do uso de um poder, congenitamente vocacionado ao coletivo, afetando, conjuntamente, ao singular. O agente público aproveita-se da presunção de legalidade e legitimidade da atividade administrativa para a consecução de fim que não lhe é íntimo (FAZZIO JÚNIOR, 2002, p. 24).

É por esse motivo que a corrupção pública é considerada uma prática criminosa, pois o agente público desvia poderes dolosamente ao substituir o exercício da função pública por uma atividade que visa o interesse de particulares com o intuito de se alcançar uma vantagem, favor ou benefício. Ao praticar uma disfunção pública, o agente público corrupto, “apropria-se, desvia, furta, concute, solicita, recebe, aceita, prevarica - em suma, utiliza seus poderes administrativos com extrema dissonância em relação às finalidades legais, única e exclusivamente para obter vantagem”. Logo, em detrimento as diversas ações que podem assumir a forma de delitos contra a administração pública, a exemplificação e o enfoque de todas as práticas corruptas é uma tarefa impraticável. Como já foi dito, um dos problemas em se conceber uma definição de corrupção pública clara e precisa, reside na existência de um grande número de práticas criminosas que não são compreendidas pelo código penal e tampouco, a sua definição legalista deve ser restringida ao uso das expressões, suborno e propina (FAZZIO JÚNIOR, 2002, p. 83).

A grande confusão que permeia o uso destes termos se deve a importância da busca de vantagens nos processos de tomada de decisões públicas. Quanto maior for a participação do Estado na economia, e consequentemente quanto maior for o montante de recursos públicos envolvidos, maior será a imposição de uma vantagem ou custo ao

setor privado. Este fato cria incentivos aos atos de suborno de forma que haja intervenções por parte de agentes privados no processo de tomada de decisões públicas a fim de que interesses particulares sejam considerados. É por essa razão que indivíduos e empresas optam por subornar, de modo a obter mais vantagens ou evitar custos, fazendo com que o suborno, seja um termo geralmente assimilado ao conceito de corrupção (ELLIOTT, 2002, p. 59).

Contudo, é preciso ressaltar que o termo suborno não possui a mesma significação de corrupção (MELLO, 2002, p. 17). O ato de subornar expressa a indução de uma prática ilícita através da propina. Esta, por sua vez é um instrumento incentivador a execução da atividade corrupta, ou seja, é uma via que transforma relações impessoais em pessoais com o intuito de se apropriar e/ou transferir renda em proveito de interesses privados (SILVA, 2001, p. 64).

Seguindo esse raciocínio, ressalta-se que o conceito jurídico de corrupção pública não se restringe aos fundamentos do suborno e da propina. O conceito de corrupção pública vai muito além desses termos e implica considerações muito mais complexas, pois está relacionada a todas as atividades geradoras de disfunção pública absoluta, isto é, atividades baseadas no desvio de poder doloso que vão contra aos interesses coletivos. Em suma, a expressão corrupção pública não está isolada nos artigos do código penal, pois ela compreende (FAZZIO JÚNIO, 2002, p. 40):

[...] toda conduta comissiva ou omissiva do agente público, no sentido de desviar os poderes de sua competência ou os deveres formais de seu cargo, emprego ou função, com o objetivo de obter benefícios pecuniários, políticos, de posição social, ou de outros interesses que não os públicos, bem como a utilização, em seu próprio benefício ou de outrem, de informações privilegiadas, influências ou oportunidades.

Por fim, cabe citar as formas penais matrizes (peculato, concussão, corrupção passiva e prevaricação) em que assumem as práticas corruptas no setor público. Não serão questionadas neste momento, as diversas formas de condutas que se derivam desses modelos, por motivos já explicitados. Contudo, estas expressões matrizes serão suficientes quando se deseja sintetizar a maior parte das práticas ilegais que prolifera comportamentos que resultam na disfunção pública (FÁZZIO JÚNIOR, 2002, p. 87).

De acordo com o exposto no código penal, o que está em evidência no peculato, é a apropriação ou o desvio de recursos materiais pertencentes ao Estado.

Neste caso, o agente público age de forma direta e individual, apoderando-se dolosamente dos recursos públicos para usufruto particular.

Art. 312 - Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio:

Em relação à concussão, o que está em pauta é uma vantagem indevida. No entanto, verifica-se que esta vantagem indevida, a qual é proveniente de um particular, realiza-se através de um ato de extorsão.

Art. 316 - Exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida:

Igualmente a concussão, a corrupção passiva também é compreendida por uma vantagem indevida proveniente de um particular. A diferença está no fato de que na corrupção passiva a vantagem indevida é materializada por uma simples doação ou restituição e não mediante a força ou ameaça.

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:

Na prática da prevaricação, o agente público renuncia conscientemente o exercício de sua função ou o utiliza para fins que infringem as normas e leis previamente estabelecidas para o atendimento de interesses privados.

Art. 319 - Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal:

Ao assinalar estas expressões penais da corrupção pública, incrementou-se o esclarecimento dos aspectos jurídicos inerentes a esse fenômeno. No entanto, o objetivo maior da apresentação desses conceitos penais, se deve ao fato, destes estarem

normalmente presentes nos textos relacionados ao tema da corrupção pública, o que fez da apresentação desses conceitos no presente trabalho algo necessário.

2.1.4 Envolve a transferência de renda dentro da sociedade

Findado o debate jurídico, subsisti o quarto e último componente essencial do conceito de corrupção pública, a ser a transferência de renda. Esse aspecto pode ser considerado o mais importantes para os efeitos deste trabalho, não somente por sua relevância em termos conceituais e práticos para o conceito de corrupção pública, mas principalmente, por ser o ponto de intersecção mais visível entre o fenômeno em estudo e as ciências econômicas.

Ao inserir esse aspecto, será concretizada a reunião dos elementos essenciais que compõem o conceito de corrupção pública, permitindo assim não só a exposição de um conceito abrangente, mas também possibilitando uma clara analogia entre o fenômeno em pauta e a economia. Assim sendo, no final desta seção será apresentado à definição de corrupção pública centrada na ótica de mercado, o que retrata diretamente a forma com o que o este fenômeno é interpretado e analisado pelas ciências econômicas.

A transferência de renda dentro da sociedade se materializa pela ação de um agente público que através do exercício de seu cargo, exige, solicita, apropria, desvia os recursos públicos para benefício particular. Conforme o discutido na seção anterior, a expressão penal que discorre a respeito desse tipo de violação é o peculato.

Como se pode perceber também em discussões anteriores, a presença de relações pessoais entre agentes públicos e privados no funcionamento da administração pública, incentiva à troca de favores, benefícios, vantagens, bens e serviços, ou seja, é possível haver a permuta tanto de bens imateriais como materiais no interior do setor público. Nessas ocasiões, podem-se incluir situações em que o objetivo é permutar poderes sobre a destinação da renda (bem imaterial) ou situações em que se pretende diretamente transferir renda (bem material). O que se pode cogitar com essas suposições, é a possibilidade de um agente público e de um agente privado agirem de forma única e exclusivamente a transferir renda dentro da sociedade.

Dentre as diversas funções realizadas pelo agente público a serviço do Estado, pode-se destacar a arrecadação de recursos privados. Essa atividade cria um sistema de incentivos para que grupos organizados digladiem-se entre si, com o intuito de desviar renda de acordo com seus interesses. Isso acontece também, obrigatoriamente pelo fato de quanto maior for a participação do Estado na economia, ou seja, quanto maior for o seu controle sobre a destinação dos recursos, maior será a vantagem ou o custo incorporado à esfera privada. Portanto, conclui-se que a ação estatal sobre a economia, inicia um conflito distributivo potencial entre os agentes privados, valendo-se muitas vezes da ação de grupos de pressão e inclusive, da contribuição de agentes públicos para a consecução de seus interesses (SILVA, 2001, p. 30).

Dessa forma, o deslocamento da renda pode ser efetuado tanto pela prática do suborno, em que se evidencia o pagamento de propina, a qual transforma relações impessoais em pessoais, ou pela apropriação (furto) e/ou desvio direto de renda pública. Neste encadeamento de idéias, a corrupção pública é considerada uma atividade improdutiva que possui o único papel de transferir ou se apropriar de recursos públicos destinados à satisfação das necessidades da população em favor de interesses privados, cujo fato, gera graves conseqüências econômicas e financeiras e a resultados coletivos indesejados. Com estas reflexões, combinam-se as idéias centrais para se compreender o conceito de corrupção pública de Silva (2001, p. 31):

*A corrupção pública é uma relação social (de caráter pessoal, extramercado e ilegal) que se estabelece entre dois agentes ou dois grupos de agentes (corruptos e corruptores), cujo objetivo é a transferência de renda dentro da sociedade ou do fundo público para realização de fins estritamente privados. Tal relação envolve trocas de favores entre grupos de agentes e geralmente a remuneração dos corruptos com o uso da propina e de qualquer tipo de *pay-off* (prêmio, recompensa).*

Esta concepção contempla inúmeros elementos. O primeiro a se destacar, se refere aos sujeitos praticantes da ação corrupta na forma de agentes corruptos e corruptores, que mesmo não sendo caracterizados em públicos e privados, possui um objetivo comum, qual seja a transferência de renda do setor público para a esfera privada. Mello (2002) chama a atenção ao fato dessa concepção abranger o que ele denomina de tríade da corrupção, o que significa que este conceito inclui a participação de agentes corruptos e corruptores e a troca de recursos (materiais e imateriais).

A prática corrupta (relação social) é bem caracterizada pelo autor. Ela é considerada ilegal, pois o tradicional comportamento administrativo do agente público cede lugar para uma visão comportamental estritamente voltada para o atendimento de interesses privados (disfunção pública). Além disso, a corrupção é estabelecida por uma relação de caráter pessoal, que conforme exposição anterior pode assumir a forma familiar, de amizade ou de patronagem.

Outro ponto importante é a colocação exata do termo propina (*pay-off*), cuja ferramenta, é o elemento incentivador e/ou facilitador da prática corrupta e que converte a relação impessoal em pessoal entre os agentes envolvidos.

Essa definição de corrupção pública se insere perfeitamente dentro das esferas das definições de mercado. Isso ocorre porque os grupos políticos de pressão se organizam de forma competitiva em um mercado de transferência de renda. Em outras palavras, indivíduos e grupos políticos, sejam de ordem pública ou privada, competem pela transferência de recursos públicos na forma que melhor atendam os seus interesses.

3. A ECONOMIA POLÍTICA DA CORRUPÇÃO

Este capítulo tem por finalidade descrever as mais importantes inferências econômicas a respeito da corrupção pública. Com essa proposta, é de suma importância relatar primeiramente, as razões teóricas e práticas que fazem da corrupção um objeto de estudo que se insere perfeitamente dentro dos propósitos de trabalho das ciências econômicas (positiva e política). Em um segundo momento, será discutido o motivo que concede ao estudo da corrupção pelas ciências econômicas a denominação de economia política da corrupção, vis-à-vis a apresentação do conceito de economia política que melhor expressa os objetivos deste trabalho. Por fim, serão apresentadas às modernas abordagens de estudo da economia política positiva em relação ao fenômeno da corrupção no setor público.

Ao que diz respeito à primeira tarefa, percebe-se que tanto sob hipóteses teóricas como práticas, o objeto de estudo (corrupção pública) se enquadra perfeitamente dentro dos objetivos estipulados pelo instrumento de análise (ciências econômicas). Em relação às hipóteses teóricas, pode-se afirmar que dentre as ciências sociais, a economia é aquela que se ocupa em estudar o comportamento humano em decisões de produção, consumo e troca de bens e serviços, sob as condições de que as necessidades humanas são ilimitadas e que os recursos são escassos. De forma análoga, todo o processo de decisão, inclusive a decisão de participar de uma prática corrupta ou não, envolve uma escolha a ser feita, e quando há um processo de escolha com restrição, conseqüentemente surge à escassez e o custo de oportunidade, “dois conceitos econômicos fundamentais dentro da teoria da escolha racional, núcleo da teoria econômica” (SILVA, 2001, p. 70). Com este conjunto de interligações conceituais, pode-se afirmar não somente sobre a viabilidade de se desenvolver um estudo de caráter estritamente econômico relacionado ao fenômeno da corrupção, mas principalmente, sobre a possibilidade de se contribuir para a expansão do campo de análise de outras disciplinas a respeito desse mesmo tema. Como a economia, mais especificamente, a economia política, se ocupa em estudar o processo de tomada de decisões no ambiente político e os procedimentos das escolhas públicas, fica evidente que com este trabalho, grande contribuição pode ser concedida às análises da ciência política e da sociologia em estudos sobre a corrupção. Sobre os aspectos práticos, a proximidade decorre do fato da corrupção pública ser considerada a causa de graves desequilíbrios econômicos e

financeiros em atividades que regulam a produção, distribuição e consumo de recursos destinados à satisfação das necessidades da população. Com isso, testifica-se que a corrupção institucionalizada impele custos extraordinários à economia de um país, afetando o seu desenvolvimento econômico e social. De igual maneira, esta hipótese também é abordada pelos propósitos de análise das ciências econômicas, pois esta também se preocupa em estudar o modo com que os recursos (riqueza) são consumidos, formados, acumulados, e principalmente distribuídos entre a população de um país. É importante observar que esta presunção se associa as preocupações básicas que nortearam os economistas clássicos, isto é, uma volta à velha economia política clássica, pois a riqueza também era o objeto de estudo desses pensadores.

A segunda questão a ser desenvolvida neste capítulo, diz respeito à estrutura teórica que confere ao estudo econômico da corrupção pública a denominação de economia política (positiva) da corrupção. Essa indagação é proeminente, pois o termo economia política é mundialmente utilizado pelas literaturas que estudam a corrupção pública de acordo com a visão econômica, entretanto, muito pouco se tem comentado a respeito de sua concepção. Daqui em diante, será observado que o conceito de economia política não faz alusão à pré-história das ciências econômicas (economia clássica), mas ela se fundamenta primordialmente nas teorias positivas dos instrumentos de decisão política que emergiram a partir de estudos que compreendiam a regulação governamental. Para se chegar à compreensão do termo economia política (positiva), é necessário caracterizar os três grupos de teorias que interpretam e analisam as políticas de regulação governamental: (a) explicações do lado da demanda; (b) explicações do lado da oferta; (c) explicações que incorporam a interação entre a demanda e oferta (NATHANIEL et al., 1997, p. 4);

Os trabalhos que discorrem sobre a demanda por regulação econômica foram impulsionados em sua maior parte, por economistas que primeiramente se preocupavam em estudar o comportamento das firmas diante da regulação governamental. Nestes trabalhos, a regulação na maioria das vezes, não era entendida como algo imposto às firmas, mas sim, demandado por elas, com a finalidade de se obter vantagens através do poder do Estado em intervir na economia, seja restringindo a entrada de produtos e serviços, valorizando preços e até mesmo, concedendo recursos diretamente para subsídios comerciais. Uma outra faceta de trabalhos que compreendiam a demanda por regulação, passou a incorporar como sujeitos, não mais as firmas, mas os indivíduos. Nesta ótica de análise, destacava-se o comportamento dos caçadores de renda, que

igualmente as firmas, utilizavam-se da atividade econômica estatal, para transferir recursos em benefício particular. Nestas concepções de demanda por regulação, o lado da oferta, isto é, os processos políticos que incluem as decisões individuais de políticos propriamente ditos e as decisões coletivas do governo, são muitas vezes ignorados. Ademais não é delimitado exatamente, o motivo da oferta de regulação, a não ser por interesses econômicos (levantar recursos políticos). Considera-se também que a alocação de recursos públicos dependerá do jogo político e o conseqüente resultado do conflito entre grupos de interesses pela obtenção desses recursos. Neste caso, a decisão política, seja do governo ou de um único político, é calcada exclusivamente no jogo político entre o ambiente industrial e o meio político. Isso quer dizer que nos trabalhos que discorrem sobre a demanda por regulação, não é discutido nenhum outro fator que influencia a oferta de regulação, exceto o levantamento de recursos políticos.

O lado da oferta da regulação foi desenvolvido por cientistas políticos e economistas que se preocuparam em analisar o comportamento de voto dos legisladores e a influência da estrutura institucional sobre a legislatura. Em relação ao primeiro item, a questão de maior relevância foi à incorporação da ideologia como fator de influência no processo de votação e de formulação de políticas de regulação, além dos interesses econômicos dos constituintes e da ação de grupos de interesse. A outra porção de estudos do lado da oferta tem examinado o papel que a estrutura institucional exerce individualmente sobre os políticos. Neste sentido, considera-se que os fatores que determinam o resultado das políticas no congresso, vão muito além das preferências de voto dos legisladores individuais. Seria preciso adicionar a influência de algumas regras de decisão, ordem de votação e principalmente, o poder dos comitês e de seus representantes em controlar a agenda do congresso.

O terceiro grupo que analisa as políticas de regulação governamental, e que possuem o intento de considerar a interação entre o equilíbrio da oferta e da demanda por regulação, apresentou como grande resultado, modelos que demonstram a interação entre a demanda de grupos de interesse e a oferta legislativa de instrumentos políticos. Neste caso, o resultado do jogo político que sintetiza a escolha do instrumento de regulação, é o equilíbrio entre a ação dos grupos de interesses (aqueles que fazem lobbying em prol da sustentação de sua política preferida) e legisladores (aqueles que votam na escolha das políticas que condicionam e sustentam a sua permanência) que também avaliam os recursos contraídos através de contribuições dos grupos de interesse.

Este conjunto de idéias configura o arcabouço teórico da economia política positiva que conforme exposição anterior se ocupa em compreender como as instituições (leis, regras, valores, ideologias, regimentos governamentais) influenciam o comportamento e a forma com que os agentes políticos e grupos de interesse se interagem no processo de decisão política e na conseqüente aprovação de regras que direcionam os negócios públicos. Neste sentido, a corrupção pública, se insere perfeitamente dentro das esferas da economia política positiva, pois a confirmação ou não de uma prática corrupta, ou seja, a decisão resultante do jogo político entre agentes públicos e privados em corromper ou não, dependerá da influência, da qualidade e do papel exercido pelas instituições e conseqüentemente dos incentivos criados por estas. Dessa forma, o conceito de economia política (positiva) que melhor se enquadra aos propósitos deste trabalho se refere ao:

[...] estudo de como diferentes regras do jogo social e econômico afetam os sistemas de incentivo (*payoffs*) com os quais os agentes se defrontam, sejam eles privados ou públicos. Nesse sentido, a economia política presta-se a avaliação das conseqüências de determinados conjuntos de instituições sobre a ação humana (SILVA, 1996).

Após a compreensão do enquadramento teórico que insere a corrupção pública dentro dos parâmetros das ciências econômicas (positiva e política), serão apresentadas as modernas abordagens econômicas a respeito desse fenômeno. Neste ensejo, as teorias econômicas sobre a corrupção pública serão agrupadas em duas frentes de estudo: (a) as análises microeconômicas da corrupção: teoria dos caçadores de renda (*rent-seeking*), teoria da propina, análise da corrupção como um problema de agente-principal, análise da corrupção como um jogo; (b) as análises macroeconômicas da corrupção: análises de *cross-section* envolvendo relações de causa e efeito entre variáveis sócio-econômicas e índices de corrupção e modelos de equilíbrio geral com corrupção; Antes de apresentar cada uma dessas abordagens, é preciso discorrer sobre as duas principais teorias que sustentam a economia política: (a) a teoria das escolhas racionais; (b) a teoria das escolhas coletivas; Estas duas teorias contribuirão, respectivamente, para o desenvolvimento da teoria dos caçadores de renda e da teoria da propina.

3.1 A teoria das escolhas racionais

A economia política procura estudar os fenômenos políticos como resultados do processo de tomada de decisões políticas formadas por indivíduos ou por grupos destes. Contudo existe o grande obstáculo de se encontrar um procedimento padrão para o comportamento humano diante da tomada de uma decisão, afim de que se possam formular conclusões e quadros analíticos a respeito das atividades políticas. Diante dessa problemática, é preciso estipular regras gerais e critérios sobre o processo de escolha para que se possa estabelecer uma teoria que explique de que maneira um indivíduo formula a sua decisão política. A resposta a essas indagações, é a teoria das escolhas racionais, principal fundamento da economia política.

A concepção de racionalidade ou de escolhas racionais considera os seguintes conceitos: (a) preferências não-probabilísticas: preferência é o ato de por em ordem determinadas alternativas em relação a critérios ou de forma que mais agrada. Preferências não-probabilísticas implicam a inexistência de uma probabilidade a qual uma pessoa expressa uma preferência em relação à outra; (b) preferências transitivas: significa que se uma pessoa prefere X a Y, e Y a Z, logo X é preferível a Z. A transitividade permite organizar as preferências em uma determinada ordem, de forma a oferecer alternativas desde a mais alta a mais baixa; (c) maximização comportamental: as pessoas procuram maximizar suas atividades em função de seus valores e restrições condicionadas (FROHLICH; OPPENHEIMER, 1982, p. 19);

É preciso ressaltar que na teoria das escolhas racionais, o comportamento dito racional não é sinônimo de algo bom, desejável, admirável ou aprovável. Isso ocorre porque os valores individuais são extremamente diferentes, levando pessoas a rejeitarem determinadas ações enquanto outras não. A questão fundamental é que a racionalidade implica maximização em relação a um quadro específico de valores. Em outras palavras, é preciso haver um comportamento harmônico entre crenças e ação (SILVA, 2001, p. 71).

Portanto, um agente público que desvia milhões dos cofres públicos para fins privados pode ser considerado irracional? A resposta é não. Diante da decisão de corromper, também há um conjunto de valores, crenças e práticas, que podem ser caracterizadas como crime, antiéticas, absurdas. Mas isso não caracteriza que as preferências e as decisões do agente público sejam irracionais. Como foi dito, a escolha

racional deve envolver coerência lógica, entre crenças e ações e também, ela deve ser eficiente a ponto de o agente procurar as melhores condições de atingir seus objetivos.

A justificação para a aparição de comportamentos corruptos no setor público, como já foi visto, emerge da correlação entre os agentes públicos e o papel que as instituições exercem sobre o jogo político. Mas diante da constatação de que as instituições (leis, regras, valores, ideologias, regimentos governamentais) possuem a função de regular e normatizar o comportamento humano, porque “os indivíduos fogem desta lógica instituída e praticam ações corruptas?” (MELLO, 2002, p. 24).

Crimes contra administração pública surgem pelo fato das instituições serem elementos que podem tomar a forma de sistemas de incentivos a tais práticas devido a sua influência no processo de decisão dos indivíduos. Diante da decisão de corromper ou não, o agente público, agindo racionalmente analisa os custos (risco da transação, probabilidade de ser pego, punição) e os benefícios (*pay-off*) impostos pela situação. Nas ocasiões em que as instituições incidem elevados custos (grande probabilidade de ser pego e punido), e o agente público opte pela decisão de corromper, não significa que ele não esteja agindo racionalmente, desde que suas ações sejam calculadas com base em suas crenças, desejos e que sua escolha seja eficiente. Muitas vezes as instituições podem até mesmo induzir os agentes a praticas corruptas, como em situações em que há excesso de regulamentação.

A teoria das escolhas racionais, além de ser um primeiro fundamento econômico para se explicar o comportamento corrupto, é também útil para a compreensão das teorias microeconômicas da economia política da corrupção, especialmente para explicação do comportamento caçador de renda (*rent seeking*).

3.2 A teoria das escolhas coletivas

O processo de escolha política não é caracterizado pela decisão de um único indivíduo. Geralmente, ela é inserida em um contexto social que envolve a interação de grupos políticos, fazendo desse processo algo amplo e complexo, pois as preferências entre as pessoas não são idênticas, além do fato das escolhas serem interdependentes entre si. Na seção anterior, depreendeu-se que a teoria das escolhas racionais, representa um conjunto de regras e critérios que discorrem a respeito do comportamento humano

diante do processo de formulação de uma decisão. Mas o que dizer a respeito das escolhas coletivas? Se a racionalidade é uma característica intrínseca ao comportamento individual, poderá também a decisão coletiva ser considerada racional? Para se chegar a uma conclusão a respeito dessas indagações, será desenvolvido nesta seção um exemplo de sistema de votação, o qual é considerado umas das ferramentas mais empregadas para distinguir as preferências coletivas das preferências individuais (FROHLICH; OPPENHEIMER, 1982, p. 23 e 24).

Para se analisar as escolhas de grupos, com base nas escolhas individuais em um sistema de votação, será desenvolvido um exemplo que compreende o processo de votação de uma reforma tributária no Legislativo. Neste caso, supõe-se que o projeto de reforma apresentado, seja constituído por três propostas, dentre as quais, uma será escolhida por votação: (a) proposta 1: com a realização da reforma tributária, estima-se um aumento de 15% da arrecadação governamental; (b) proposta 2: com a reforma tributária calcula-se um aumento de 10% na arrecadação estatal; (c) proposta 3: através da reforma tributária, espera-se um aumento de apenas 5% da arrecadação governamental; Supõe-se também que 45% dos deputados no plenário sejam a favor da proposta 1, 27% sejam a favor da proposta 2 e 28% se simpatizam com a proposta 3.

Para facilitar a caracterização desses três grupos, serão denominados respectivamente de: ala esquerda (governo), centro e direita (oposição). Neste sentido, presumindo-se que se o grupo de esquerda concluir que não será possível materializar a idéia de uma diminuição brusca do déficit primário do governo através da aprovação da proposta 1, então seria melhor aprovar um nível de tributação menor (proposta 2). Portanto, para a ala esquerda, níveis mais elevados de preferências estariam fundamentadas em níveis maiores de tributação (proposta 1), e níveis intermediários de tributação (proposta 2) seriam preferíveis a níveis de baixa tributação (proposta 3). O grupo de direita tem como primeira escolha, a proposta 3, por acreditarem que a carga tributária já atinge patamares elevados no país, e com um aumento ainda maior na arrecadação governamental, presumem que a economia nacional seriam onerada em demasiado. Mas supõem que se a proposta 3 não fosse aprovada, prefeririam a proposta 1, pois acreditam que uma diminuição brusca do déficit primário no curto prazo, pode resultar em um aumento dos gastos governamentais no longo prazo, contribuindo assim para o crescimento do produto nacional. Por fim, supõe-se que a segunda escolha do grupo de centro fosse a proposta 3, por acreditarem que um aumento da tributação acima do nível intermediário, afetaria de forma abrupta o efeito multiplicador da

economia, além de contribuir para a diminuição da competitividade dos produtos exportados pelo país. Com o intuito de visualizar e facilitar a compreensão da ordem de preferências dos grupos políticos segue-se o quadro abaixo:

Quadro 3.1 - Ordem de preferências dos grupos políticos			
	Esquerda 45%	Direita 28%	Centro 27%
1ª escolha	proposta 1	proposta 3	proposta 2
2ª escolha	proposta 2	proposta 1	proposta 3
3ª escolha	proposta 3	proposta 2	proposta 1

Fonte: Quadro construído com base em Frohlich e Oppenheimer (1982, p. 25).

De agora em diante, presume-se que a escolha da proposta de reforma tributária seja decidida através de referendos binários, ou seja, que o primeiro voto fique delimitado entre duas propostas. Primeiramente, admite-se que o primeiro voto, fique entre a proposta 1 e a proposta 3. O resultado seria uma vitória da proposta 3 sobre a proposta 1, pois a maioria de 55% (Direita e Centro) votaria a favor da proposta 3, contra 45% (Esquerda) dos que votariam na aprovação da proposta 1.

Mas se a votação se restringisse entre a proposta 1 e a proposta 2, o resultado seria a vitória da proposta 1 com 73% dos votos (Esquerda e Direita) contra apenas 27% (Centro) dos que votariam a favor da proposta 2. Com esses dois contextos de votações em que na primeira ocasião houve a vitória da proposta 3 sobre a proposta 1 e na segunda situação em que houve a vitória da proposta 1 sobre a proposta 2, poderíamos concluir que de acordo com o critério da transitividade das preferências que a proposta 3 é preferível à proposta 2. Mas essa realmente será a situação caso observássemos uma votação entre as propostas 3 e 2?

Ao analisar o caso em que o primeiro voto deve se situar entre a proposta 3 e a proposta 2, o que se verifica é a vitória da proposta 2 com 72% dos votos (Esquerda e Centro), contrariando o conceito de transitividade. Para facilitar a compreensão das escolhas coletivas em um sistema de votação, segue-se o quadro com os resultados das votações sob os seus respectivos contextos.

Quadro 3.2 - Análise das escolhas coletivas em um sistema de votação			
<i>Primeiro contexto</i>			
Oposição da questão de oposições	proposta 3	vs.	proposta 1
Oposição de grupos votantes	Direita e Centro	vs.	Esquerda
Divisão dos votos (em %)	55%	vs.	45%
Resultado	proposta 3	vence	proposta 1
<i>Segundo contexto</i>			
Oposição da questão de oposições	proposta 1	vs.	proposta 2
Oposição de grupos votantes	Esquerda e Direita	vs.	Centro
Divisão dos votos (em %)	73%	vs.	27%
Resultado	proposta 1	vence	proposta 2
<i>Terceiro contexto</i>			
Oposição da questão de oposições	proposta 2	vs.	proposta 3
Oposição de grupos votantes	Esquerda e Centro	vs.	Direita
Divisão dos votos (em %)	72%	vs.	28%
Resultado	proposta 2	vence	proposta 3
Fonte: Quadro construído com base em Frohlich e Oppenheimer (1982, p. 25 e 26).			

O que se pode concluir com a realização desse exemplo simples de sistema de votação, é que o critério da transitividade, o qual é um elemento inerente ao comportamento racional, não é obedecido. Isso implica que as decisões provenientes das escolhas de grupo não representam uma decisão coletiva racional. Mesmo que as decisões individuais sejam racionais, o mesmo não é verdadeiro para as escolhas públicas, sociais e coletivas. Neste exemplo, a ausência de transitividade não permite seguir um critério de preferências para a decisão política e que resulta, portanto, na escolha arbitrária entre uma das três propostas de reforma tributária.

Kenneth J. Arrow desenvolveu uma teoria que descreve a impossibilidade geral de proceder a um sistema democrático, em que as decisões políticas atenderiam o critério da transitividade, e que consequentemente acarretaria a não-arbitrariedade das escolhas. As conclusões provenientes dessa teoria são fundamentadas obrigatoriamente nos pressupostos das escolhas racionais e em cinco critérios básicos que poderiam ser verificados em qualquer processo de decisão democrática, que refletisse as escolhas coletivas baseadas em preferências individuais. Para se compreender a relação entre a economia política da corrupção e as escolhas coletivas, será preciso primeiramente

dissertar sobre os critérios desenvolvidos pela teoria de Arrow (FROHLICH; OPPENHEIMER, 1982, p. 27).

O primeiro critério estipulado por Arrow, diz respeito à condição de que todo o processo de decisão democrático deve abarcar todo e qualquer conjunto de preferências individuais em uma determinada escolha coletiva. Há um conjunto de objeções a esse critério, contudo, no presente momento basta considerar que uma decisão democrática tem o poder de comportar qualquer quadro de preferências individuais.

A segunda característica se refere à coerência ou associação positiva. Em outras palavras, isso significa que as escolhas coletivas devem refletir fielmente as preferências individuais, ou seja, deve haver uma íntima ligação entre valores individuais e escolhas de grupo.

Em decorrência ao terceiro critério, é preciso considerar que uma escolha coletiva em relação a uma determinada alternativa, dependerá de forma única e exclusiva das preferências em relação a esta alternativa e não de outras as quais não se pode fazer uma escolha. Isso quer dizer que a escolha coletiva será independente das alternativas consideradas “irrelevantes”, ou seja, que não estão fazendo parte do grupo de escolhas.

Uma quarta condição se refere à soberania popular de escolher livremente. De forma análoga, uma alternativa será devidamente escolhida por um grupo desde que as preferências individuais apontem para a escolha desta. A falta de soberania implica que uma decisão social poder ser sobreposta aos interesses do coletivo, sem que haja consideração pelas preferências individuais que compõem a escolha do grupo.

A última condição de uma escolha coletiva democrática é a inexistência de um ditador. Este seria um sujeito que determina a ordem das preferências do grupo diante de cada alternativa, desprezando as preferências individuais que compõem uma escolha social.

De acordo com o teorema da impossibilidade sobre a escolha coletiva proposto por Arrow, essas cinco condições de um processo de escolha democrática são incompatíveis com o critério da transitividade, ou em outras palavras, elas não podem ser atendidas ao mesmo tempo. Em um experimento de escolha coletiva que atende as três primeiras condições e que consente ao critério da transitividade, obrigatoriamente deve estar havendo uma decisão imposta (ausência de soberania popular) ou a intervenção de um ditador. Portanto, se as cinco condições que traduzem o processo de

escolha de um governo democrático não são satisfeitas e, portanto refletem em escolhas não transitivas, conclui-se que o resultado das decisões provenientes dessas escolhas também seja arbitrário. Dessa forma, se existe a possibilidade das escolhas serem intransitivas, significa que o resultado das escolhas políticas dependerá da ordem em que se organizam os problemas inseridos em uma agenda, bem como das estratégias, formações de coalizões partidárias e lideranças que controlam esse processo. Essas questões suscitam a possibilidade de inserir a economia política da corrupção, mais especificamente a teoria da propina nas esferas da escolha pública.

Como ponto de partida, é preciso reconsiderar duas afirmações já realizadas neste trabalho: (a) quanto maior a participação do Estado na economia e consequentemente, quanto maior for o montante de recursos públicos envolvidos em negócios, maiores serão os benefícios e custos ao setor privado; (b) as escolhas coletivas governamentais geram resultados arbitrários. Estas suposições assumem o papel de sistema de incentivos a atos de suborno e o conseqüente oferecimento de propina por parte de indivíduos e empresas aos responsáveis em gerir os negócios públicos como meio de se obter maiores vantagens ou evitar custos diante das escolhas governamentais. Portanto, ao inserir a propina dentro das escolhas públicas, pode-se perceber que esta, é uma ferramenta que pode estimular a imposição de uma escolha política ou formalizar a intervenção por parte de um ditador no processo de escolhas governamentais. Quando agentes privados oferecem propina aos agentes públicos, significa que se está propondo uma mudança de comportamento por parte destes no funcionamento da máquina pública, fato que caracteriza a disfunção pública e, portanto, corrupção pública. Seguindo esse raciocínio, quando um agente público aceita a propina, significa que este perderá a sua soberania de escolha, dando lugar as preferências do agente privado (ditador). Em outras palavras, a propina exerce um importante papel nas escolhas coletivas de forma a provocar a ausência dos dois últimos critérios sugeridos por Arrow (soberania popular e inexistência da ditadura).

Logo, o uso da propina pode contribuir para a presença de transitividade das preferências nas escolhas públicas considerando que os três primeiros critérios estipulados por Arrow sejam satisfeitos. Isso acontecerá na situação em que agentes públicos aceitam propinas oferecidas por agentes privados, fato que tornará uma relação impessoal em pessoal, transformando o comportamento tradicional do burocrata no funcionamento da administração pública, em uma conduta coerente com a ordem de preferências estipulados pelos interesses privados. Em suma, o uso da propina no

processo de formação de escolhas dos agentes públicos, fará com que estes agentes hajam de acordo com as preferências transitivas privadas, o que resultará em um resultado não arbitrário e, portanto, em escolhas coletivas racionais do ponto de vista da coerência lógica entre crenças e ações e das condições de atingir seus objetivos. Outras analogias entre a propina e as escolhas públicas serão apresentadas na seção que disserta sobre a teoria da propina.

3.3 As teorias microeconômicas da economia política da corrupção

3.3.1 A teoria dos caçadores de renda

A teoria dos caçadores de renda (*rent-seeking*) foi apresentada respectivamente por Tullock (1967), Krueger (1974) e Bhagwati (1982). Estes trabalhos, conforme relatos anteriores surgiram no âmbito dos estudos que tratavam a respeito da demanda por regulação econômica. Neste sentido, uma primeira definição para o comportamento caçador de renda se refere tanto a indivíduos como firmas que demandam a regulação governamental, com a finalidade de se obter vantagens através do poder do Estado em intervir na economia. De forma mais específica, este comportamento implica a busca de ganhos econômicos através da manipulação do ambiente econômico, excluindo qualquer atividade econômica que propicie um incremento de produtividade, ou um montante de comércio e de produção de riqueza adicionada. O comportamento caçador de renda pode ser considerado como uma atividade parasitária, pois a ação destes na forma de grupos de pressão (públicos e privados), busca transferir renda dentro da sociedade, seja através da manipulação do ambiente econômico por meio de instrumentos estatais, seja através da realização direta de negócios com a administração pública (SILVA, 2001, p. 74).

Dentre os exemplos caracterizados como atividades caçadoras de renda, os mais destacados são: concessões de monopólio pelo Estado, proteções tarifárias, imposições de barreiras comerciais, licenças de importação, imposição de outros benefícios através de títulos e direitos comerciais, criação de normas ou decisões governamentais que prejudiquem os consumidores. Outros exemplos podem ser

incluídos quando o caçador de renda atua como lobista junto às esferas da administração pública, de forma a alcançar interesses econômicos particulares. Nestes casos, o lobby poderia estar sendo realizado, como por exemplo, para se conceder proteções tarifárias a certos ramos de produção, alocar gastos governamentais em setores pré-determinados ou até mesmo, expandir a abrangência de direitos autorais para se atender a vontade de terceiros.

A concepção de caçador de renda, quando atribuída ao indivíduo, segue os pressupostos da escolha racional, ou seja, os indivíduos procuram maximizar o seu bem estar econômico, considerando as regras do jogo, as suas preferências individuais e a questão dos recursos limitados. A decisão de caçar renda ou não, em detrimento da realização de atividades produtivas, dependerá do jogo econômico que estipula um sistema de incentivos (*pay-off*) que determina o destino dos recursos, sejam eles humanos (imateriais) ou financeiros (materiais). Neste processo, se um determinado agente público ou privado, perceber que é mais rentável agir como caçador de renda ao invés de outra atividade que envolva o mercado, seguindo os critérios da racionalidade, ele optará pela primeira opção (SILVA, 2001, p. 62).

No entanto, a busca de atividades rentáveis, poderia ou não, ser considerada admissível dentro de um contexto ético, moral e legal. É neste ponto em que se verifica a relação entre o comportamento caçador de renda e a corrupção. Esta se constituiria quando os agentes econômicos ou grupos destes agissem de forma ilegal com o intuito de incrementarem o seu ganho. Já a corrupção pública propriamente dita, emergiria quando um agente público assumisse a identidade de caçador de renda, de forma a requerer propina ou outros benefícios de indivíduos e empresas que competem entre si por um benefício econômico. É justamente nestas circunstâncias em que o comportamento caçador de renda se torna em um objeto de estudo da economia política.

As consequências oriundas dessa prática se relacionam tanto a efeitos quantitativos, pela transferência de renda dentro da sociedade, como qualitativas, em ocasião da alocação inapropriada de talento e recursos (SILVA, 2001, p. 61). Se um determinado indivíduo ou empresa concluir que os custos com lobby, propina ou de outros valores utilizados para que decisão governamental gere um benefício econômico, sejam menores que os custos referentes à obtenção de um mesmo benefício através de atividades que envolvem o mercado, os recursos serão alocados diretamente para a execução da primeira opção, ao invés de serem aplicados em atividades produtivas (aumentar o negócio), evento que atrasa abruptamente o incremento da produtividade.

Em suma, o ponto convergente entre a atividade caçadora de renda e a corrupção pública é que ambas são atividades improdutivas. O fator divergente, é que os caçadores de renda típicos agem dentro das regras do jogo, enquanto os agentes corruptos e corruptores que assumem o comportamento caçador de renda, agem ilegalmente.

3.3.2 *A teoria da propina*

O modelo de economia política da corrupção originado por Rose-Ackerman (1975, 1978) procura isolar e relacionar sistemas de incentivos e o uso de propina para agentes públicos, e com isso analisar as consequências econômicas e propor possíveis formas de combate e prevenção contra práticas corruptas no setor público. Esta teoria, também pode ser considerada um complemento ao estudo dos caçadores de renda, pois a ação destes, geralmente contempla atos de suborno e o conseqüente uso da propina como meio de se adquirir recurso humanos e financeiros. Neste momento, é importante salientar que as idéias apresentadas nesta seção sobre a teoria da propina, são fundamentadas de acordo com texto desenvolvido por Rose-Ackerman presente em Elliot (2002).

O ponto fundamental da análise de Rose-Ackerman parte do pressuposto de que sempre haverá um sistema de incentivos para o suborno, quando a administração pública possui um poder discricionário sobre a decisão de alocação de um determinado benefício ou de um custo para o setor privado. É por essa razão, que a teoria das escolhas públicas se relaciona intimamente com o uso da propina, pois esta pode ser considerada uma ferramenta que possibilita criar e organizar um ordenamento de preferências governamentais no regimento dos negócios públicos coerente com os interesses privados e com isso, influir para que o resultado das decisões não seja arbitrário, ou melhor, para que o resultado das decisões públicas atenda a interesses particulares.

Dessa forma, a demanda por serviços públicos corruptos, ou analogamente, a oferta de subornos, dependerá do porte e da estrutura do governo, e conseqüentemente, da parcela de participação do Estado na economia. Como se sabe, o governa desempenha papel ativo no ambiente econômico, pois ele compra e vende bens e

serviços, organiza e regula o mercado, seja através da privatização de firmas, concessão de monopólios, controle de preços, proteções tarifárias, imposições de barreiras comerciais, solicitação de licenças de importação, criação títulos e direitos comerciais, imposição de normas e de decisões que prejudicam os consumidores e, além disso, detêm informações importantes e estratégicas a respeito do mercado. Todas essas atividades somadas a possibilidade das preferências governamentais sobre o regimento dos negócios públicos seguirem o critério da não transitividade e conseqüentemente, gerar resultados arbitrários, criam-se incentivos para que agentes privados paguem propina aos agentes públicos por duas razões: obter benefícios do governo e evitar custos.

Dentre as situações em que ocorre o pagamento de propina, para se obter um benefício, podem-se listar os seguintes exemplos: (a) uma firma pode estar pagando propina, para fazer parte de um grupo de empresas que são habilitadas pelo governo a ofertar um determinado bem ou serviço; (b) essa mesma firma pode pagar propina a agentes públicos, de forma que estes estipulem um arranjo de empresas concorrentes, fazendo com que a firma corrupta seja a única a atender os requisitos necessários para ofertar um determinado produto ou serviço; (c) uma firma pode pagar propina a fim de ser escolhida em um processo de licitação, e conseqüentemente ser escolhida como a mais competitiva entre as empresas concorrentes; (d) a firma corrupta vencedora de um processo de licitação, pode por fim, pagar uma propina adicional, com o objetivo de oferecer um produto com qualidade inferior ou com preços inflacionados; (e) empresas privadas podem pagar propina a administração pública, para ter acesso a produtos e serviços de empresas estatais com preço mais baixo; (f) agentes privados podem pagar propina a instituições financeiras públicas, com o intuito de se obter linhas de crédito com taxas de juros mais acessíveis; (g) em um regime de taxas de câmbio múltiplas, agentes privados podem pagar propina as instituições financeiras públicas afim de terem acesso a divisas escassas a taxas mais baixas que a de mercado; (h) uma firma que almeja obter uma licença específica sob a importação ou exportação de um determinado produto, pode pagar propinas proporcionais aos lucros esperados pelo comércio desse produto;

Dentre as razões que podem levar agentes privados a pagarem propinas a agentes públicos para se evitar custos, podem-se citar os seguintes exemplos: (a) firmas podem pagar propina para ficarem livre da execução de normas impostas pelo governo; (b) ou para conseguir uma interpretação das leis que atendem os seus interesses; (c)

companhias podem influenciar um julgamento por meio da propina, de tal forma que obtenham resultados favoráveis; (d) empresas podem pagar propina para que leis ambíguas se perpetuem; (e) firmas podem pagar propina para fiscais governamentais, de forma com que estes diminuam o valor arrecadado; (f) propinas são pagas também para redução de taxas de exportação e para a obtenção de licenças de exportação e importação; (g) agentes públicos podem exigir propina de empresas ilegais para que estas continuem na clandestinidade e não sofram penalidades; (h) indivíduos e empresas podem pagar propina de forma a evitar entraves burocráticos e assim agilizar negócios; (i) agentes privados podem pagar propina com o intuito de assumirem cargos públicos;

Com esses exemplos, ficou claro que a corrupção pública, surgirá para que agentes privados obtenham benefícios do governo ou para evitar custos impostos por este. No entanto, o nível de incidência da propina, como elemento indutor do suborno, e consequentemente de atividades corruptas, dependerão da honestidade, tanto dos agentes públicos como dos agentes privados. Entretanto, ressalta-se que, mantendo esses fatores constantes, a magnitude da ocorrência da propina também será estipulada por outros dois fatores: (a) pelo relativo poder de negociação entre os agentes envolvidos; (b) pelo risco das transações corruptas;

Agentes públicos corruptos, podem fazer uso de seus cargos e de seus poderes para delimitar o valor e a incidência com que a propina pode ser cobrada. Mas isso dependerá da estrutura dos mercados corruptos. Quando o mercado corrupto é competitivo, ou seja, há um grande número de agentes públicos dispostos a aceitar propina de um mesmo agente privado, de forma a manter em sigilo atividades ilícitas rotineiras e com isso manter criminosos de baixo escalão anônimos, o mercado será competitivo, pois o valor da propina cobrada pelos diversos agentes públicos será quase o mesmo. Neste contexto, o poder de barganha dos agentes públicos é reduzido. Mas se o mercado corrupto é menos competitivo, os agentes públicos terão maior poder de barganha e com isso, cobrar preços diferenciados de acordo com o ganho realizado pelo benefício corrupto.

O valor e a frequência com que se ocorre o pagamento da propina também dependerá do risco de corruptos e corruptores serem pegos e punidos. Se a probabilidade de detecção e de punição é alta, a execução de uma prática corrupta será considerada mais custosa, o que acarreta a diminuição da oferta e da demanda de subornos. Neste contexto, toda uma análise de riscos é desenvolvida entre corruptos e corruptores, ou seja, estes precisam realizar o cálculo e comparar a expectativa de

benefício com a expectativa de custo (serem pegos e punidos). Se o saldo for positivo geram-se incentivos para a confirmação da atividade corrupta. Consideram-se também neste processo os agentes, sejam eles públicos ou privados, que são avessos aos riscos, os quais solicitam uma parte adicional de rendimento como meio de compensar a incerteza que permeia as ações corruptas. Portanto, o valor dos subornos e a sua incidência dependerão da qualidade das instituições normativas. Em lugares onde as leis são rígidas e bastante punitivas, o valor dos subornos tende a ser maior enquanto a sua incidência deve ser mais contida, contudo sempre se deve relevar uma margem de negociação entre corruptos e corruptores na formulação dos valores e na frequência das propinas.

Com a apresentação dessas idéias, as propostas sugeridas por Rose-Ackerman como medidas de combate e de prevenção contra práticas corruptas, deve ter como essência os seguintes pontos: (a) aumentar os riscos e os custos para a execução de atividades corruptas; (b) redução dos incentivos ao pagamento da propina; (c) limitação dos poderes relativos aos funcionários públicos; (d) regular as relações de financiadores e de empresas multinacionais com o governo, a fim de se extinguir a idéia de que para ocorrer negócios, deve necessariamente existir subornos; Em suma, as estratégias de combate à corrupção, devem envolver o incremento da eficiência e da capacidade de se materializar a justiça por meio das instituições e o aumento da eficiência do setor público.

3.3.3 A análise da corrupção como um problema de agente-principal

A corrupção surge dentro da teoria do agente-principal, porque para o principal (sociedade representada pelo governo) existe a difícil tarefa de supervisionar e monitorar o agente (burocrata). Com isso, surgem incentivos para que o agente público use os poderes providos por seu cargo de forma a atender interesses particulares. Logo, teoria do agente-principal é extremamente importante pelo fato dela suscitar importantes considerações sobre a necessidade de se controlar e de supervisionar o comportamento de burocratas que podem agir ocultamente de forma ilegal em se tratando do processo de administração dos negócios públicos (SILVA, 2001, p.76). Além disso, ela levanta a necessidade do desenvolvimento de instrumentos que promovam uma maior

transparência e uma maior prestação de contas (accountability) nas relações econômicas estatais. Dentre os autores que tratam a economia da corrupção como um problema de agente principal, pode-se citar: Chand e Moene (1997), Eskeland e Thiele (1999) e Menezes (2000).

No trabalho de Chand e Moene (1997), o objetivo é examinar o controle da corrupção fiscal diante de um sistema de incentivos, que contribua para um comportamento mais eficiente por parte dos oficiais. A primeira parte do trabalho consiste-se na exposição de um estudo de caso, o qual demonstra que a melhora das condições de serviços dos oficiais, é um fator de combate à corrupção. Em um momento posterior, é desenvolvido a partir das conclusões do estudo de caso, um modelo que demonstra um processo de otimização comportamental dos oficiais. Segundo este modelo, a concessão de benefícios na tentativa de se incentivar um comportamento mais eficiente por parte dos oficiais, não é um instrumento eficaz de combate à corrupção nos altos níveis de administração, mas sim, um componente gerador de círculos viciosos no funcionamento da máquina pública.

Já o estudo de Eskeland e Thiele (1999) se fundamenta na hipótese de que ao aumentar a probabilidade de detecção de conluio entre o agente e um supervisor contratado pelo principal, contribui-se não somente para reduzir os incentivos de colaboração entre os mesmos, mas também, gera uma maior probabilidade de que o agente tome a decisão correta, isto é, de não corromper e de não ser corrompido. Dessa forma, o modelo ressalta a idéia de que as formas e graus de investigação desenvolvidos pelo principal, podem afetar diretamente o comportamento de outros jogadores (agente e supervisor).

Menezes (2000) desenvolve um modelo de agente-principal com corrupção relacionado a uma versão simplificada do modelo microeconômico de corrupção desenvolvido por Rose-Ackerman (1975, 1978) que visa “explorar a relação entre estruturas de mercado, preferências governamentais e a probabilidade de corrupção” (MENEZES, 2000, p. 1, tradução nossa). Outra característica fundamental desse modelo é a caracterização dos agentes em: (a) *policy-maker*: é aquele que estabelece as preferências do governo sobre os bens e serviços obtidos; (b) *lower level bureaucrat*: é o responsável pelo processo de compras, agindo de tal forma a maximizar o seu ganho diante de toda e qualquer transação, incluindo o recebimento de propina; (c) firmas; essas também agem de maneira a maximizar os seus lucros, incluindo escolhas que

envolvem ou não o pagamento de propina e até o tamanho e/ou grau de incidência das propinas;

3.3.4 A análise da corrupção como um jogo

Ainda no cerne das análises microeconômicas da economia da corrupção, é preciso enunciar Dabba-Norris (2000), que analisa a corrupção na perspectiva microeconômica da teoria dos jogos. Segundo Pindyck e Rubinfeld (2002, p. 462) um jogo é a “situação em que os jogadores (participantes) tomam decisões estratégicas que levam em consideração as atitudes e respostas uns dos outros”.

A preocupação central do trabalho de Dabba-Norris (2000) é estudar a natureza e o nível da corrupção através das análises sobre as estratégias de interação entre agentes que agem conforme seus interesses no interior das estruturas estatais. Segundo o modelo desenvolvido por este autor, o nível de “interesse próprio” embutido no comportamento do agente, determina o nível ótimo de corrupção na hierarquia.

No decorrer deste trabalho, outras questões são abordadas, tais como: (a) análise dos fatores que levam as autoridades a escolherem instrumentos de política que promovam níveis menores de corrupção; (b) exame dos níveis de monitoramento por parte das entidades estatais que podem contribuir para que o ambiente econômico mova de uma situação de alto nível de corrupção para uma de baixo nível de corrupção; (c) questiona se a concessão de incentivos pelas autoridades públicas centrais aos burocratas pode assegurar um nível menor de corrupção;

3.4 As teorias macroeconômicas da economia política da corrupção

3.4.1 Relação entre desempenho econômico e corrupção

Essa vertente de análise da economia política da corrupção surgiu a partir do estudo realizado por Shleifer e Vishny (1993), o qual procurou analisar as relações entre instituições e corrupção, e desempenho econômico e corrupção (SILVA, 2001, p. 67).

As principais conclusões provenientes deste estudo se fundamentam em dois argumentos: (a) quando as instituições de um país são frágeis, grande é a probabilidade do aparecimento de altos índices de corrupção; (b) a corrupção por ser uma atividade ilegal e que exige recursos para mantê-la em segredo, implica custos mais elevados para o desenvolvimento de um país, se comparada a tributação (SHLEIFER;VISNY, 1993, p. 2).

A literatura que discorre sobre a linha macroeconômica da economia da corrupção, ou em outras palavras, a literatura que abarca os estudos econométricos realizados a partir de análises de corte (*cross-section*) para se avaliar relações empíricas relativas à corrupção e o desempenho econômico, é bastante vasta. Geralmente, estes estudos procuram obter algumas deduções macroeconômicas com o desenvolvimento de relações estatísticas entre um índice de corrupção e algumas variáveis socioeconômicas. Com o intuito de listar trabalhos com essas características, seguem-se os seguintes exemplos com suas respectivas variáveis de análise: (i) Tanzi e Davoodi (1997): corrupção, investimento público e crescimento econômico; (ii) Mauro (1995): corrupção, investimentos, gastos governamentais e crescimento econômico; (iii) Mocan (2004): corrupção, crescimento econômico e qualidade das instituições; (iv) Aizanman e Spiegel (2002): corrupção, investimento direto externo, formação bruta de capital fixo e investimento privado; (v) Gerring e Thacker (2005): corrupção, políticas econômicas neoliberais (comércio, políticas de investimento e tamanho do setor público); (vi) Lambsdorff: corrupção, investimento, PIB, qualidade das instituições, gastos governamentais, pobreza e fluxos internacionais de capital; (vii) Dreher, Kotsogiannis e Maccorristony (2004): corrupção, PIB per capita; (viii) Wei (1998): corrupção, desenvolvimento econômico (investimento, investimento direto externo, gastos governamentais, composição do gasto governamental em saúde, educação e manutenção da infra-estrutura); (ix) Silva, Garcia e Bandeira: corrupção, fatores de produtividade e renda per capita;

Com a realização dessas pesquisas, revela-se a possibilidade de se identificar importantes inferências sobre as relações de causa e efeito entre as variáveis macroeconômicas e o fenômeno da corrupção. Dentre essas inferências, aquela que é unânime nesta literatura e que fundamenta esta vertente de estudo, se refere à relação negativa entre corrupção e desempenho econômico.

3.4.2 Modelos de equilíbrio geral com corrupção

Dentre os trabalhos que desenvolvem modelos de equilíbrio geral com corrupção, merecem destaque: Chakrabarti (2001), Acemoclú e Verdier (1998) e Dutt (2002).

O estudo proposto por Chakrabarti (2001), objetiva a construção de um modelo que possibilite um *link* entre as análises microeconômicas, baseadas nas atividades individuais dos agentes e as análises empíricas da corrupção, fundamentadas em dados de países. O modelo é desenvolvido, simulando uma economia geral com agentes heterogêneos (com diferentes níveis de aversão ao risco e diferentes dotações de capital humano). A partir dessas constatações, é explicado que:

[...] há localmente um nível de equilíbrio estável de corrupção com certos determinantes sócio-econômicos. Entretanto, há situações quando a corrupção eleva-se até refrear toda atividade econômica. (CHAKRABARTI, 2001, tradução nossa)

O modelo de Acemoclú e Verdier (1998) parte das seguintes considerações: (a) os contratos em uma economia são úteis pra incentivar investimentos; (b) a realização de contratos requer que uma parte dos agentes, trabalhe no setor público e não aceitem propina; (c) a corrupção pode ser impedida através da concessão de rendas para os agentes, cuja atividade, é extremamente custosa, pois provoca alocação ineficiente de talento; (d) dessa forma, o *trade-off* entre conceder e não conceder benefícios aos agentes públicos, indicará o grau ótimo de aplicação de direitos de propriedades (contratos) e corrupção;

Dutt (2002) apresenta um trabalho de equilíbrio geral com corrupção, analisando o “modelo de uma pequena economia aberta que mostra a presença de múltiplos equilíbrios na incidência da corrupção” (tradução nossa). Com esse modelo, é desenvolvida uma análise de bem estar que se encarregará de explicar a relação entre o bem estar social e variações no nível de corrupção. Além disso, o presente estudo também possui a preocupação de examinar as relações existentes entre salários e níveis de corrupção.

4. INSTITUIÇÕES DE CONTROLE OFICIAIS E CORRUPÇÃO NO BRASIL

Este capítulo tem por objetivo o cumprimento de três tarefas: (a) descrever as leis, normas e os órgãos oficiais de controle da administração pública brasileira e as suas respectivas funções; (b) caracterizar “o que é a corrupção no Brasil”, tanto sob a perspectiva quantitativa como qualitativa; (c) discorrer sobre os motivos que incentivam tanto agentes públicos como privados a renunciarem o comportamento tradicional regulado e normatizado pelas instituições a fim de agirem corruptamente, mesmo diante da existência de códigos e órgãos criados especialmente para o controle e monitoramento financeiro, contábil, orçamentário e operacional dos negócios públicos.

Com a realização deste capítulo, será possível realizar uma primeira conexão teórica entre os dois últimos capítulos. Como foi visto, o capítulo 2 tratou das dimensões teóricas do conceito de corrupção, mais especificamente, da concepção de corrupção no setor público. No terceiro capítulo, verificou-se que a decisão de corromper na visão da economia (política e positiva) depende da influência, da qualidade e do papel exercido pelas instituições e conseqüentemente dos incentivos criados por estas. Portanto, com esse conjunto de teorias aplicadas às propostas de trabalho para este capítulo, criam-se condições para se obter algumas conclusões entre as relações que permeiam os recentes níveis de corrupção no país e o papel desempenhado pelas instituições brasileiras no tocante a fiscalização dos recursos públicos. Em outras palavras, este capítulo tem por intuito analisar a evolução das instituições de controle da administração pública brasileira nos últimos anos, bem como identificar quais os pontos que necessitam melhorias e que possivelmente atuam como sistema de incentivos a práticas corruptas.

4.1 As estruturas oficiais de controle da administração pública no Brasil

Esta seção tem como fundamento a obra de Ribeiro (2004), o qual aborda diretamente o tema da corrupção e controle na administração pública brasileira. Outro ponto que merece ser destacado diz respeito à descrição das leis e normas que discorrem a respeito do controle no Brasil. Toma-se como referência a Constituição Federal

promulgada em 1988, em decorrência de este texto representar o alicerce constitucional vigente do atual sistema de fiscalização pública nacional. A Constituição de 1988 apresenta o seguinte relato:

Artigo 70

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções, renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante Controle Externo e sistema de Controle Interno de cada Poder.

Parágrafo Único. Prestará contas qualquer pessoa física ou Entidade Pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

No âmbito deste artigo, percebe-se que o ato de controlar se refere à prática de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades administrativas. Verifica-se também que a fiscalização patrimonial da União e das entidades de administração pública brasileiras é realizada pelo Congresso Nacional mediante o Controle Interno e o Controle Externo. Em relação ao Controle Interno, significa que cada instituição é responsável por suas ações, ou seja, pelo seu próprio controle. Já o Controle Externo é atribuído a um órgão auxiliar ao poder Legislativo, isto é, ao Tribunal de Contas (Artigo 71). Já o parágrafo único do artigo 70 destaca quem são os sujeitos a serem fiscalizados, bem como a distinção exata das atividades e situações em que estes deverão prestar contas.

Em relação às esferas do Controle Interno, o texto de 1988 discorre que:

Artigo 74

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de Controle Interno com a finalidade de:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de Governo e dos orçamentos da União;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por Entidades de direito privado;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV – apoiar o Controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Com a apresentação do artigo 74, pode-se corroborar a presença de alguns elementos adicionais em relação a leis e normas anteriores a respeito da fiscalização da administração pública brasileira. Um deles é a exigência imperativa do controle em todos os poderes da República de forma integrada. Outro elemento extremamente importante é a incorporação do exercício do controle social, cujo princípio implica que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, são sujeitos ativos de denúncia de irregularidades ou ilegalidades diante do Tribunal de Contas da União.

A concepção de controle interno como se pode perceber no artigo 70 e a formulação de critérios sobre a avaliação de resultados análogos ao ato de fiscalizar a administração pública previstos no artigo 74 da Constituição Federal envolve o uso de alguns termos, os quais precisam ser elucidados, a fim de que se possam obter algumas avaliações a respeito da qualidade das instituições brasileiras atuais. Dentre os termos e critérios presentes nestes textos, destacam-se: (a) legalidade: as atividades relativas aos agentes na administração pública obedecem a um conjunto de normas e leis estabelecidas; (b) legitimidade: capacidade de o agente atingir os seus objetivos diante da função que lhe foi atribuída; (c) eficiência: analogia entre produto gerado por alguma atividade econômica e os custos utilizados neste processo; (d) eficácia: nível de cumprimento dos programas estipulados em um determinado período, independentemente dos custos empregados para a realização de tais metas; (e) efetividade: observação dos resultados observados em relação aos resultados esperados; (f) economicidade: realizar uma determinada atividade econômica com os menores custos possíveis, mas sem prejudicar a sua qualidade. A mera preocupação com o detalhamento de termos para a fiscalização da administração pública brasileira representou um grande avanço constitucional. A inclusão desses termos expressa as preocupações que vão além daquelas relacionadas aos de caráter contábil, financeiro e legal do processo de fiscalização, mas também com os procedimentos e com os resultados advindos da alocação dos recursos utilizados pelo Governo. A admissão dos termos, eficiência, eficácia, efetividade e principalmente a economicidade que nunca fora abordado pelo setor público em leis anteriores, contribuíram para o aprofundamento do significado do processo de fiscalização e conseqüentemente para o fortalecimento das instituições brasileiras ao que diz respeito ao controle da administração pública (RIBEIRO, 2004, p. 99-108).

As primeiras mudanças realizadas após a promulgação da Constituição de 1988 sobre a prática de fiscalização da administração pública brasileira foram realizadas

em 1994 com a criação da Secretaria Federal de Controle e a organização do Sistema de Controle Interno e de Planejamento e Orçamento do Poder Executivo através da Medida Provisória nº 480, de 27 de abril de 1994. Conforme os artigos descritos abaixo, fica evidente que as principais mudanças provenientes dessa medida se focalizaram principalmente na organização e nas estruturas de controle.

Artigo 3

O sistema de Controle Interno do Poder Executivo compreende as autoridades de Auditoria, Fiscalização e Avaliação de Gestão, sob a orientação técnica e normativa da Secretaria Federal de Controle, e pelas atividades de Administração Financeira e Contabilidade, sob a orientação técnica e normativa da Secretaria do Tesouro Nacional.

Artigo 4

O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo tem como órgão Central o Ministério da Fazenda e compreende:

I – O Conselho Consultivo do Sistema de Controle Interno;

II – A Secretaria Federal de Controle;

III – A Secretaria do Tesouro Nacional;

IV – As Unidades de Controle Interno dos Ministérios militares, da Secretaria Geral da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores, como órgãos setoriais.

§ 1º Os órgãos setoriais a que se refere o inciso IV deste artigo sujeitam-se à supervisão técnica e orientação normativa da Secretaria Federal de Controle e da Secretaria do Tesouro Nacional, nas suas respectivas áreas de atuação.

De acordo com as normas previstas por essa Medida Provisória, as atividades de Controle Interno foram divididas nas atividades de Auditoria, Fiscalização e Avaliação da Gestão que são exercidas pela Secretaria Federal de Controle, enquanto as atividades de Contabilidade e Administração ficaram a serviço do Tesouro Nacional. Mas a mudança fundamental, esta relacionada ao fato de que o Sistema de Controle Interno tem como órgão Central o Ministério da Fazenda.

Diante da verificação destes artigos, podem-se evidenciar pontos positivos e negativos. Os positivos se referem às divisões de funções no processo de controle que implicam duas melhorias: (a) a divisão das funções resultou em uma maior especialização dos agentes engajados; (b) a divisão das funções atribuiu uma relevância maior ao processo de Avaliação da Gestão através da criação de uma autoridade específica para tal finalidade. O ponto negativo se refere à subordinação hierárquica dos agentes responsáveis pelo controle interno às próprias entidades em que deveriam desempenhar a função de fiscalização. Nos termos do artigo 4º, está previsto que o Sistema de Controle Interno tem como Órgão Central o Ministério da Fazenda, e em seu

§ 1º está explícito que as entidades setoriais do Sistema de Controle Interno estão sujeitos à supervisão técnica e a orientação normativa da Secretaria Federal de Controle e da Secretaria do Tesouro Nacional. Estas orientações representam uma total inobservância sobre a autoridade e independência dos agentes públicos de controle para a efetivação de suas funções, já que em qualquer instante os responsáveis em desempenhar o controle podem ser solicitados a renunciarem os seus cargos pelos seus superiores, os quais são ao mesmo tempo aqueles que deveriam ser controlados (RIBEIRO, 2004, p. 111).

Em agosto de 2000, o presidente da República aprovou mais um conjunto de regras denominado de Código de Conduta da Alta Administração, tendo em vista o combate ao desvio de recursos públicos. Os objetivos deste código podem ser verificados em seu primeiro artigo:

Art. 1º Fica instituído o Código de Conduta da Alta Administração Federal, com as seguintes finalidades:

I - tornar claras as regras éticas de conduta das autoridades da alta Administração Pública Federal, para que a sociedade possa aferir a integridade e a lisura do processo decisório governamental;

II - contribuir para o aperfeiçoamento dos padrões éticos da Administração Pública Federal, a partir do exemplo dado pelas autoridades de nível hierárquico superior;

III - preservar a imagem e a reputação do administrador público, cuja conduta esteja de acordo com as normas éticas estabelecidas neste Código;

IV - estabelecer regras básicas sobre conflitos de interesses públicos e privados e limitações às atividades profissionais posteriores ao exercício de cargo público;

V - minimizar a possibilidade de conflito entre o interesse privado e o dever funcional das autoridades públicas da Administração Pública Federal;

VI - criar mecanismo de consulta, destinado a possibilitar o prévio e pronto esclarecimento de dúvidas quanto à conduta ética do administrador.

Outro conjunto de leis promulgadas com a finalidade de se estabelecer normas de controle das finanças públicas foi enunciado através da Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal. As finalidades dessas normas, que também representam um código de conduta para os agentes públicos também estão previstas em seu primeiro artigo.

Art. 1. Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

A Lei de Responsabilidade Fiscal também contempla o tema do controle social das contas públicas, quando incita a divulgação dos resultados da gestão orçamentária e financeira dos recursos públicos nos artigos 48 e 49. Outro ponto importante destacado no artigo 59 desta lei se refere à promoção de metas quantitativas e qualitativas na destinação e alocação dos recursos governamentais. Em suma, a Lei de Responsabilidade Fiscal não é considerada um instrumento de controle prévio das contas públicas e também não é um meio de combate eficaz a corrupção, contudo, ela deve ser considerada por ser um objeto de grande importância no âmbito da gestão financeira pública, principalmente ao que diz respeito à prevenção do desequilíbrio fiscal através do controle das metas de resultados entre receitas e despesas (RIBEIRO, 2004, p. 115).

Em complemento a apresentação dos textos legais que determinam sobre a organização do controle público no Brasil, é extremamente importante dissertar diretamente sobre os seis organismos que compõem o Sistema Federal de Controle e Fiscalização da Administração Pública Brasileira: (a) Secretaria Federal de Controle Interno; (b) Tribunal de Contas da União; (c) Ministério Público Federal; (d) Advocacia Geral da União; (e) Polícia Federal; (f) Sistema Integrado de Administração Financeira do governo Federal (Siafi).

A Secretaria Federal de Controle Interno tem como principal objetivo a fiscalização dos recursos públicos. Esta secretaria é constituída por 23 repartições de controle interno que estão localizadas em todos os ministérios com representações em todos os estados e possui cerca de três mil funcionários. O Tribunal de Contas da União é responsável pela fiscalização e pelo processo de julgamento e punição dos envolvidos em práticas corruptas. Em meados de 1990, este tribunal empregava dois mil funcionários. Já o Ministério Público Federal tem como principal função investigar e denunciar a justiça os casos de corrupção presentes nas esferas do governo. Em 1994, este organismo abarcava cerca de 3.300 funcionários, dentre os quais 342 eram procuradores. A Advocacia Geral da União contemplava cerca de 200 funcionários no

início da década de 1990, os quais detêm a função de investigar casos de corrupção e o poder de advogar em favor a União contra aqueles que atacaram ilegalmente a ordem pública. Em relação a Polícia Federal, a sua finalidade também é investigar casos de corrupção. Em 1994, seu quadro empregatício absorvia 54 delegados e 150 funcionários (SILVA, 2001, p. 85). O Sistema Integrado de Administração Financeira do governo Federal (Siafi) foi criado em 1987 e representa um sistema de dados on-line relacionados ao orçamento da União. Em outras palavras, o Siafi visa à modernização e a integração inerentes ao levantamento de informações junto ao processo de administração orçamentária e financeira do governo. O Siafi possui o Serviço de Processamento de Dados (Serpro), que corresponde a uma empresa pública ligada ao Ministério da Fazenda responsável pela operação, manutenção e desenvolvimento material do sistema. No contexto da modernização do sistema, o Siafi possui o Projeto de Modernização e Aperfeiçoamento da Administração Pública que é contemplado por duas frentes de trabalho: o Siafi Gerencial e o Reprojeto Siafi. O Siafi Gerencial tem como meta incrementar tecnologicamente o sistema através da incorporação de aplicativos ágeis e flexíveis na manipulação de dados sobre o processo de tomada de decisões orçamentárias e financeiras públicas. O Reprojeto Siafi tem como finalidade atualizar e rever as atividades do sistema, a fim de promover o aperfeiçoamento da manipulação dos dados através da inserção da experiência operacional à luz das leis e normas vigentes. Outra atividade relevante desempenhado pelo Siafi é o Projeto Siafi cidadão-internet. Este projeto procura disponibilizar as informações da Secretaria do Tesouro Nacional e dar margem a defesa do interesse do cidadão.

Tendo em vista o que foi apresentado nesta seção, pôde-se constatar um notável avanço no processo de controle evidenciado pela modernização das leis e normas brasileiras, tanto no âmbito dos aspectos conceituais como também nas características operacionais que dizem respeito ao alcance e finalidade da administração pública brasileira. Outro aspecto a ser ressaltado é a existência de um amplo e complexo sistema de organismos responsáveis pela fiscalização dos recursos públicos, evidenciado não só pelo número de secretarias, mas também pelo número de funcionários empregados. Uma prova contábil e financeira da dimensão deste sistema pode ser constatada no orçamento da União em 1997, cujo demonstrativo destaca que o contribuinte brasileiro despende cerca de R\$ 330 milhões com a manutenção e o pagamento dos funcionários absorvidos por esse sistema de fiscalização e controle (SILVA, 2001, p. 86). A criação do Siafi do Governo Federal, também foi um evento

importante, pois esta estrutura representa a preocupação do governo com a transparência e com a prestação de contas (*accountability*) necessárias à utilização do patrimônio público. Em suma, estas afirmações evidenciam que as instituições brasileiras nos últimos anos têm evoluído em se tratando do processo de fiscalização, não só em termos de criação de novas leis, normas e organismos de controle, mas principalmente ao que se refere à conscientização do governo em dar prosseguimento em qualidade às instituições que regulam a administração pública (RIBEIRO, 2004, p. 129).

4.2 A corrupção no Brasil

Um primeiro passo para se compreender o que é a corrupção no Brasil é o exame do Índice de Percepção de Corrupção (IPC) realizado anualmente desde 1998 pela Organização não governamental *Transparency International* (TI), que determina o nível de percepção de corrupção dos países, através de uma escala de 0 a 10, em que 10 corresponde ao menor grau de corrupção percebido e 0 ao maior grau.

Ao verificar os índices de percepção de corrupção do Brasil, percebe-se que os resultados não são satisfatórios. O Brasil recebeu em 2005 a pontuação de 3,7, um resultado inferior se comparado aos resultados obtidos em anos anteriores: 3,9 em 2004 e 2003; 4,0 em 2002 e 2001; 3,9 em 2000; 4,1 em 1999 e 4,0 em 1998. Considerando a margem de erro que afeta a posição de cada país e suprimindo da lista, de um determinado ano, os países que não aparecem no ano anterior, percebe-se que a situação brasileira não tem piorado drasticamente. No entanto, não há mudança no patamar, isto é, melhora significativa na percepção da corrupção no Brasil. Dentre esses índices, o de 2005 merece maior atenção, ocasião na qual o país ocupou a posição de 61º no ranking de 146 países, situação inferior se comparado a 59º no ranking de 159 países em 2004. Uma ressalva deve ser feita em especial a este índice, pois é preciso considerar que o escândalo do Mensalão foi pouco significativo para a sua composição, em virtude da apuração do índice ter sido realizada antes dos depoimentos efetuados pelo deputado Roberto Jefferson (PTB-RJ) em junho do mesmo ano e pelo fato de o índice ser uma média de três anos. Isso leva a crer, que se a formulação do índice do ano de 2005 compreendesse o período de denúncias sobre o esquema do Mensalão, o resultado provavelmente seria muito mais drástico.

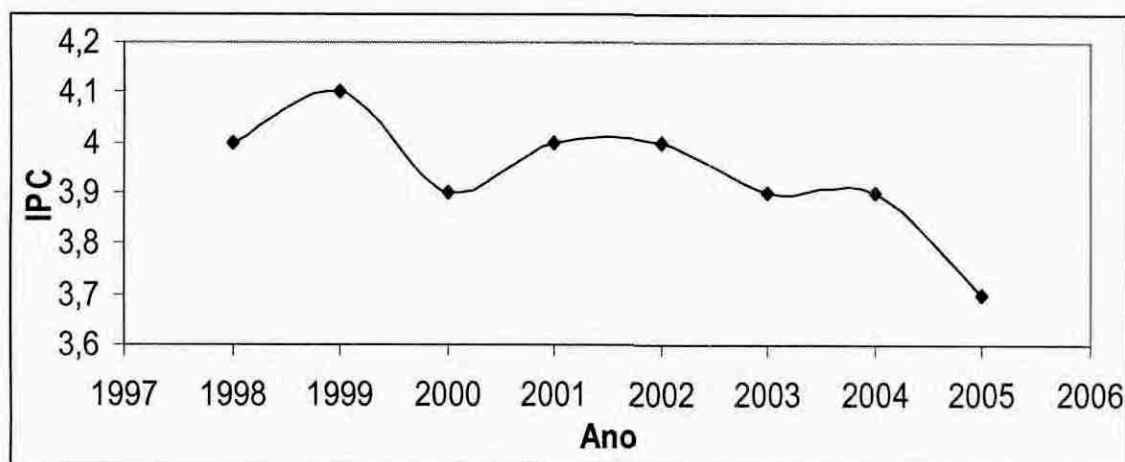


FIGURA 4.1: Índice de Percepção de Corrupção no Brasil – 1998-2005.

Fonte: Transparência Brasil - <http://www.transparencia.org.br/>

Esses dados podem evidenciar uma primeira faceta relacionada à corrupção no Brasil. Mesmo que a sociedade brasileira esteja ciente das conseqüências desse fenômeno, e mesmo havendo intolerância por parte da sociedade em relação às atividades corruptas, a permanência estável dos índices em determinado patamar, pode ser a evidência que as instituições brasileiras ainda toleram uma convivência pacífica com certos níveis de corrupção. Mas para se compreender com mais precisão as características da corrupção no Brasil é preciso um exame dessas atividades tanto nas esferas federais, estaduais e municipais, como as que ocorrem no setor privado.

No Brasil, o estopim da notável manifestação da corrupção como um fenômeno veiculado pela mídia, sucedeu-se no final da década de 80 com o surgimento e desmantelamento da máfia da Previdência. O fato a destacar neste ensejo foi o papel desempenhado pela mídia no tocante a disseminação de informações na sociedade relacionadas à corrupção pública, a qual era ocultada pelo regime militar sob práticas de repressão e de inibição da liberdade de imprensa (RIBEIRO, 2004, p. 16). Portanto, diz-se que o caso da Máfia da Previdência representa o grande marco cronológico que fez da corrupção pública um tema nacional, pois foi possível acompanhar nos anos posteriores uma série de outros grandes esquemas.

Para caracterizar essa fatia da corrupção no Brasil, determinados pelos grandes esquemas que ocorreram nas esferas Federais e Estaduais, impõem-se geralmente dois critérios: o envolvimento de pessoas do alto escalão público e a movimentação de cifras vultosas.

Quadro 4.1 - Os principais casos de corrupção no Brasil na década de 90

Ano	Caso	Principais acusados	Recursos movimentados (*)
1988-1990	Máfia da Previdência	Jorgina Maria de Freitas e Ilson Escóssia da Veiga (advogados)	R\$ 500 milhões
1990-1991	As Cestas da LBA	Rosane Collor (ex-primeira dama)	R\$ 16 milhões
1989-1992	O esquema PC Farias	Fernando Collor de Mello (ex-presidente), Paulo César Farias (ex-tesoureiro de campanha), Rosane Collor, Zélia Cardoso de Mello (ex-ministra da economia)	R\$ 350 milhões
1993	Os "anões" do orçamento	João Alves, José Carlos Alves dos Santos (economista), os ex-deputados Ibsen Pinheiro, José Geraldo Ribeiro e Raquel Cândido, Ricardo Fiúza (ex-ministro da Ação Social no governo Collor), Genebaldo Corrêa (ex-líder do PMDB na Câmara)	mais de R\$ 7 milhões
1994	Caso Banespa	Orestes Quéricia e Antonio Fleury Filho (ex-governadores de São Paulo)	US\$ 20 bilhões
1996	O escândalo dos precatórios	Paulo Maluf (ex-prefeito de São Paulo), Celso Pitta (ex-secretário municipal de finanças de Maluf), Wagner Baptista Ramos (ex-coordenador da dívida pública municipal)	US\$ 240 milhões
1997	A compra de votos da reeleição	Ex-deputados Ronovon Santiago, Narciso Mendes, Osmir Lima, Orleir Cameli (ex-governador do Acre), Sérgio Motta (ex-ministro das telecomunicações), Amazonino Mendes (ex-governador do Amazonas)	R\$ 200 mil
1998	Os fiscais da prefeitura de São Paulo	Celso Pitta (ex-prefeito de São Paulo), Paulo Maluf (ex-padrinho político de Pitta), Carlos Augusto Meinberg (ex-secretário municipal), Armando Mellão (ex-presidente da Câmara municipal)	R\$ 400 mil mensais por um período não determinado
1999	O caso Marka	Salvatore Cacciola (dono do banco Marka), Francisco Lopes (ex-presidente do Banco Centra), Luis Antônio Gonçalves (ex-dono do banco FontCindam)	R\$ 125 mil mensais por um período não determinado
1999	O caso do deputado Hildebrando Pascoal	Hildebrando Pascoal Nogueira Neto (ex-coronel e ex-deputado no Acre)	Indefinido
1998-2000	O caso do prédio do TRT em São Paulo	Nicolau dos Santos Neto (ex-presidente do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo), Fábio Monteiro e José Eduardo Correa (donos da construtora Ikal), Luiz Estevão (ex-senador)	R\$ 169,5 milhões

Fonte: Ribeiro (2004, p. 62-76).

(*) A veracidade destes dados não é de responsabilidade de Ribeiro (2004). Eles foram retirados do site veja *on line*, através do site <www2.uol.com.br/veja/idade/corrupção> no mês de agosto de 2000. A exposição destes dados no presente trabalho tem por objetivo ratificar a idéia de que a corrupção constitui-se em uma atividade que transfere renda dentro da sociedade.

Contudo, existe outra questão fundamental intrínseca a estes grandes esquemas de corrupção, que precisa ser elucidada, ou seja, é preciso saber o desfecho desses casos para se chegar a uma outra característica inerente à corrupção pública nas esferas Federais e Estaduais que geralmente é esquecida. Em relação à máfia da Previdência, o caso foi parcialmente resolvido, pois a maior parte dos acusados de fazerem parte da quadrilha foram condenados, contudo, apenas 4% do volume total

desviado foram recuperados pelo governo. Sobre o caso das cestas da LBA, Rosane Collor foi a princípio condenada a 11 anos de prisão, mas a acusada recorreu e não sofreu nenhum tipo de punição. No caso PC Farias, verificou-se o processo de *impeachment* do presidente Fernando Collor e o indiciamento total de 400 autoridades públicas e privadas. Nesta ocasião, os recursos movimentados pelo esquema, também não foram recuperados. Sobre os “anões do orçamento”, a CPI do Orçamento acusou 18 parlamentares, seis foram cassados, quatro deixaram voluntariamente os seus cargos antes do julgamento e oito foram absolvidos pela Câmara. Entretanto, mudança nas leis processuais em agosto de 1999 fizeram os processos voltarem à primeira instância, quando estes já estavam no Supremo Tribunal Federal. Além disso, as cifras movimentadas também não foram devolvidas. No caso do Banespa, foi aprovada uma liminar que compreendia a apreensão judicial dos bens dos 110 acusados, mas a punição dos acusados está ainda indefinida. Neste contexto, os acusados mais importantes, Orestes Quércia e Luis Antonio Fleury, conseguiram liberar os seus bens alegando terem conseguido a permissão do Superior Tribunal de Justiça. Ao que diz respeito ao escândalo dos precatórios, Celso Pitta, Wagner Ramos e Paulo Maluf, foram condenados por vários crimes contra administração pública além de terem que pagar multas para ressarcir os cofres públicos. Entretanto, a punição desses agentes públicos passou longe de levá-los a prisão. Dentre os acusados no caso da compra de votos da reeleição, todos foram inocentados por falta de provas. No esquema da máfia dos fiscais, foram indiciadas mais de 400 pessoas. Dentre os acusados que ocupavam cargo de alto escalão, apenas o ex-vereador do PPB Vicente Visacome foi punido com ordem de prisão de 16 anos. Além desse, outros 15 fiscais também foram punidos com 16 anos de prisão e outros dois camelôs receberam a pena de cinco anos e três meses. Neste caso, também não houve devolução dos recursos públicos. Dentre os acusados de corrupção no esquema Marka, Salvatore Cacciola (dono do banco Marka) e Francisco Lopes (ex-presidente do Banco Central) foram presos. No caso de corrupção envolvendo Hildebrando Pascoal, verifica-se que este está cumprindo primeiramente a pena de 30 anos de prisão por crime contra o sistema financeiro, e posteriormente foi condenado adicionalmente por corrupção eleitoral (14 anos) e por tráfico de drogas (10 anos). Por fim, no caso do prédio do TRT em São Paulo, foram presos Nicolau dos Santos Neto, Fábio Monteiro e José Eduardo Correa. Já Luiz Estevão, teve seu mandato cassado (RIBEIRO, 2004, p. 62-76).

Com a exposição dos principais casos de corrupção na década de noventa e os seus respectivos desfechos, pode-se concluir que as instituições brasileiras ainda punem com pouco rigor os acusados de crime contra a administração pública. Por se tratarem de grandes esquemas de corrupção, de acordo com os critérios da relevância das pessoas envolvidas, dos recursos desviados e do impacto sobre a sociedade, poucos foram os casos investigados em que a punição resultou diretamente na prisão dos acusados. Além disso, pouquíssimas foram as ocasiões em que houve o ressarcimento total dos recursos retirados dos cofres públicos. Prova disso, pode ser conferido em um estudo realizado pelo Tribunal de Contas da União, o qual apresenta o relato de que a partir de 1990, apenas 10%, isto é, 113 num total de 1200 dos processos resultaram na devolução dos recursos aos cofres públicos, sendo que 1.030 ainda estão sendo cobrados. Estas constatações podem ser evidências de que as instituições brasileiras ainda toleram e permitem a impunidade, tanto de agentes públicos como privados. Por fim, cabe salientar que esta hipótese, também pode fundamentar a explicação do fato de que o índice de percepção de corrupção no Brasil permaneça nos mesmos níveis desde o ano de 1998 (SILVA, 2001, p. 87).

Mas diante do enaltecimento pela mídia dos grandes casos de corrupção envolvendo agentes públicos, é preciso um maior aprofundamento no processo de caracterização das práticas corruptas no Brasil. A partir deste momento, é necessário visualizar a corrupção no Brasil, não somente através dos casos que envolvem cifras surpreendentes e burocratas do mais alto escalão, mas também pelos eventos habituais e rotineiros envolvendo a população, empresas e o serviço público.

Durante o período de 15 a 20 de março de 2001, a organização Transparência Brasil organizou uma pesquisa a respeito da percepção da corrupção pública brasileira. Com a participação de 2000 pessoas, uma das notificações mais importantes em que se pode constatar nesta pesquisa, foi o aumento da percepção de corrupção pública nas três esferas do governo. Neste contexto, foi averiguado que 37%, 25% e 27% dos entrevistados, concluíram respectivamente que a corrupção “aumentou muito” nas esferas federais, estaduais e municipais. Esse resultado que aponta a corrupção federal como a mais percebida, pode ser fruto da ação jornalística sobre os grandes esquemas de corrupção como os citados anteriormente. Contudo, é preciso evidenciar a existência e a participação das práticas corruptas que se sucedem no interior dos municípios no processo de caracterização do fenômeno da corrupção no Brasil.

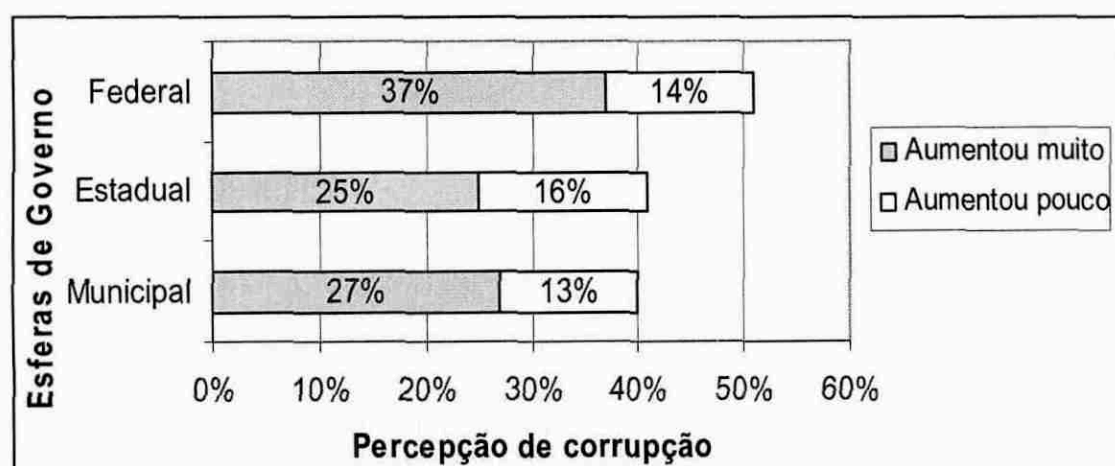


FIGURA 4.2: Percepção de Corrupção nas esferas de governo do Brasil – 15 a 20 de março de 2001.
 Fonte: Transparência Brasil - <http://www.transparencia.org.br/docs/Dados.pdf>

No dia 18 de abril de 2006 em entrevista ao site Terra, o ministro da Controladoria Geral da União Jorge Hage Sobrinho discorreu sobre o resultado do programa de investigação das contas municipais implantado no início do governo Lula. Este programa consiste-se na visita mensal de auditores da Controladoria destinados a investigar as contas de um determinado município escolhido por sorteio da Caixa Econômica. Dentre os 5.500 municípios brasileiros, 1.041 já foram investigados, ou seja, quase 20% do total. De maneira análoga, foram investigadas de forma direta cerca de R\$ 6 bilhões das transferências federais aos municípios. Segundo Jorge Hage Sobrinho, dos aproximados 20% dos municípios investigados, o percentual de casos em que foram encontradas atividades corruptas fica estimado em torno de 70%. Isso quer dizer que corrupção no Brasil não se caracteriza somente pelos grandes esquemas de corrupção articulados nos grandes centros políticos e econômicos através das esferas federais e estaduais, mas também por práticas corruptas que se inserem no contexto de pequenas cidades e que possivelmente estão fora do foco de investigação da mídia.

Continuando no âmbito das pesquisas realizadas pela Transparência Brasil, verificou-se que em um total de 85 pessoas entrevistadas, 24% delas passaram por alguma situação em que um determinado funcionário público de um órgão policial, solicitou propina para a realização de um serviço inerente a sua função normal nos 12 meses anteriores a execução do exame. Outra atividade que se destacou nesta pesquisa é aquela relacionada aos serviços prestados pela prefeitura. De acordo com os entrevistados, 21% foram persuadidos a pagar propina para a execução de algum serviço ligado a prefeitura. Em terceiro lugar dentre os órgãos que mais exigiram

propina para a realização de seus serviços de acordo com esta pesquisa, está o DETRAN (Departamento de Trânsito). Mesmo que essa pesquisa tenha abordado uma pequena amostra ela é uma evidência de que a corrupção existe em atividades públicas que comumente as pessoas se deparam no interior de suas cidades, ou em outras palavras, a corrupção esta impregnada no dia-a-dia das pessoas.

Quadro 4.2 - Relação dos principais órgãos públicos que mais solicitaram propina em pesquisa realizada pela Transparência Brasil (2001)

Órgão	Base (85 pessoas) Valor Percentual
Prefeitura	21%
Polícia Militar	15%
Detran	6%
Câmara Municipal	5%
Fiscal de Obras/Depto. De Obras	4%
Delegacia	2%
Polícia Rodoviária	2%
Policiais	2%
Cartório	2%
INSS	2%
Órgão estadual	2%
Órgão federal	1%
Não sabe	18%

Fonte: Transparência Brasil - <http://www.transparencia.org.br/docs/Dados.pdf>

Para expressar a fatia da corrupção nacional que também é representada por eventos rotineiros, pode-se citar o relatório desenvolvido em 2003 através da parceria entre a Kroll Brasil (companhia de consultoria) e a Transparência Brasil, que visou à descrição da percepção e experiências com corrupção que envolve as instituições públicas e as empresas brasileiras. É importante destacar que 78 empresas participaram deste relatório, sendo que 54 dessas estão sediadas em São Paulo. Uma primeira constatação extremamente importante referente a esta pesquisa, se refere ao fato de que a corrupção impele custos adicionais às empresas. Dentre as entrevistadas, constatou-se que a maior parte (69%) despende até 3% de seu faturamento com o pagamento de propinas, 25% gastam entre 5% e 10% de seu faturamento enquanto 6% das empresas viram a corrupção corroer em mais de 10% os seus faturamentos.

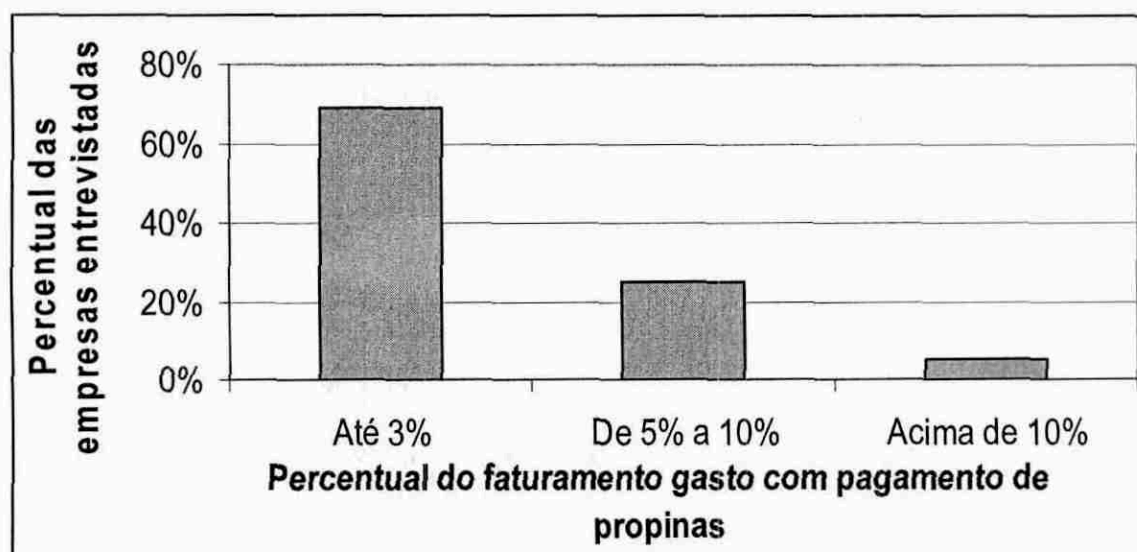


FIGURA 4.3: Percentual do faturamento gasto com o pagamento de propinas – 2003.

Fonte: Transparência Brasil - <http://www.transparencia.org.br/docs/perspec-privado-2003.pdf>

Outra questão relevante nesta pesquisa se relaciona às áreas de atuação do Estado em que se verificam com maior frequência cobranças de propinas e práticas de nepotismo em relação ao setor privado. De acordo com o relatório, 69% das empresas entrevistadas apontam que a área responsável pela fiscalização tributária é a mais problemática. Outras áreas que se destacam por apresentarem com “muita frequência” a cobrança de propinas e práticas de nepotismo são as licitações públicas e as fiscalizações técnicas de acordo com os 63% dos respondentes. Contudo, a conclusão mais importante, não se relaciona às áreas governamentais que mais impõem desconfiança ao setor privado, mas principalmente, da constatação que a cobrança de propinas e práticas de nepotismo são atividades usualmente praticadas por agentes públicos ao somar o percentual de “um tanto freqüente” com “muito freqüente”. Ao tomar como exemplo a área de privatizações, que é a área menos afligida de acordo com os respondentes, pode-se perceber que as práticas de cobrança de propinas e de nepotismo acontecem “um tanto freqüentemente” ou “muito freqüentemente” para uma soma de 56% das empresas participantes da pesquisa. Em outras palavras, levantam-se novas evidências de que as práticas corruptas estabelecidas entre o setor público e o setor privado no Brasil são atividades rotineiras e usuais.

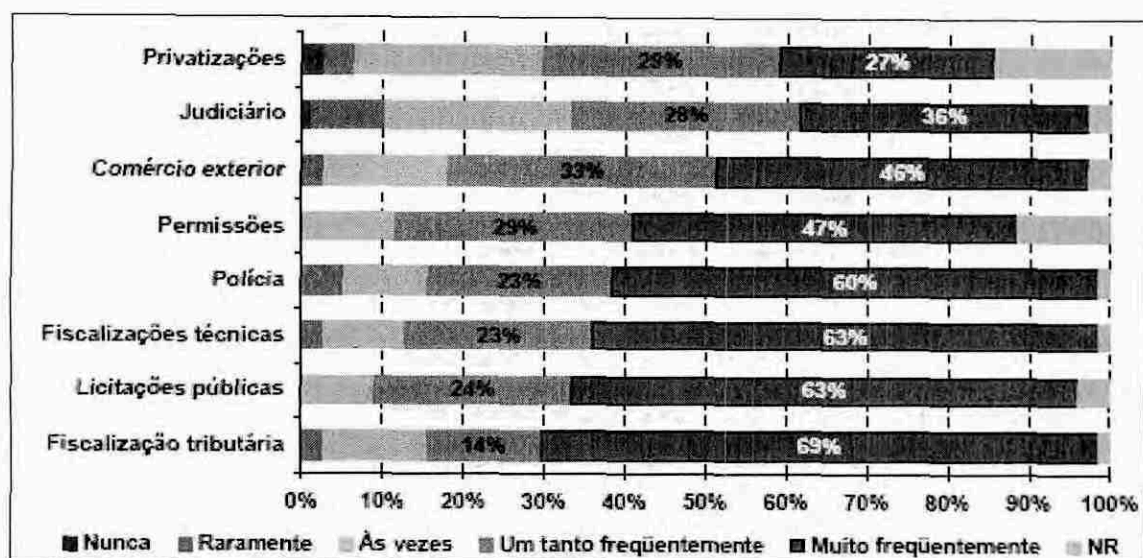


FIGURA 4.4: Frequência de cobrança de propinas e prática de nepotismo por área governamental – 2003.
Fonte: Transparência Brasil - <http://www.transparencia.org.br/docs/perspec-privado-2003.pdf>

Conforme dados anteriores, verificou-se que além das práticas corruptas serem atividades comumente impostas às empresas, elas corroem parte considerável de seus faturamentos. A soma dessas características faz da corrupção um sério problema para o setor privado. De acordo com o gráfico abaixo, a corrupção constitui-se no segundo obstáculo mais sério para o desenvolvimento empresarial dentre uma lista de 14 fatores, perdendo somente para a carga tributária. Outros fatores que se destacam como entrave ao crescimento das empresas são o sistema judicial inadequado, a má distribuição de renda e a inadequação dos métodos de coleta de impostos.

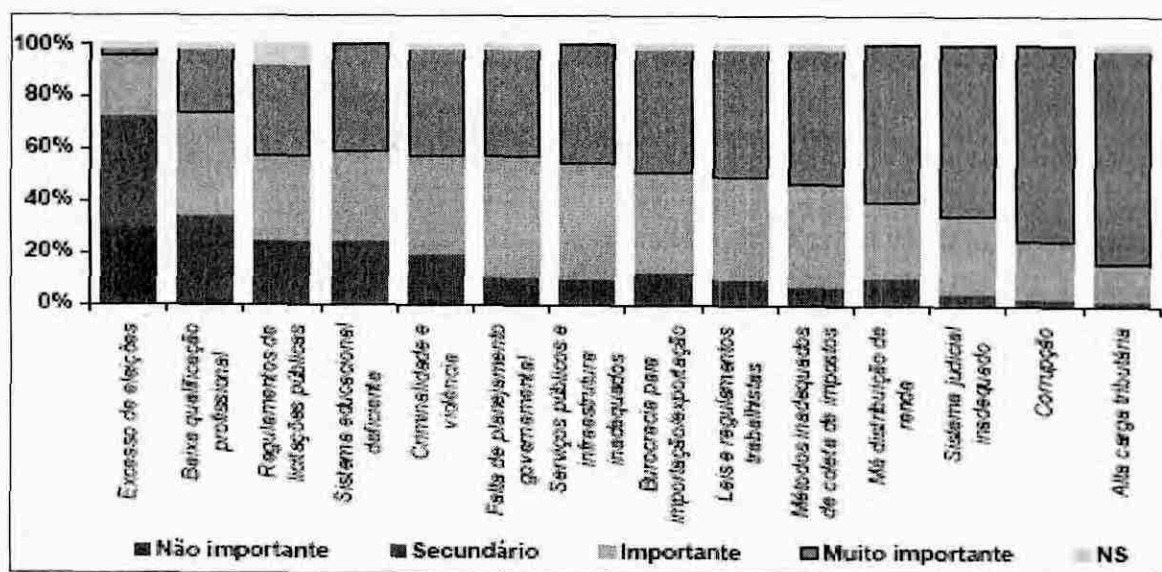


FIGURA 4.5: Principais obstáculos para o desenvolvimento empresarial – 2003.

Fonte: Transparência Brasil - <http://www.transparencia.org.br/docs/perspec-privado-2003.pdf>

Com a apresentação desses dados, criaram-se condições para se ordenar as principais características inerentes ao fenômeno da corrupção no Brasil. A primeira delas se refere ao fato de que a corrupção de acordo com o IPC é um problema identificado e percebido pelas instituições nacionais e internacionais. Contudo, é um fenômeno que tem vivido de forma pacífica com as estruturas responsáveis em regirem o comportamento da sociedade, fato que se constitui em um enorme problema, pois a corrupção ao estacionar em certos níveis aceitáveis, ela passa a fazer parte da pauta cultural da população de um determinado país. Um segundo aspecto, destaca que a corrupção não existe somente nos altos escalões da administração pública brasileira, representada pelas esferas federal e estadual, mas também no âmbito municipal. Isso quer dizer que a corrupção existe nos pequenos municípios, contribuindo para que a base da pirâmide administrativa do país também esteja impregnada pela corrupção. Esta constatação mostra que a corrupção, além de estar distribuída por todo o território nacional, ela possivelmente está camuflada, pois em pequenos municípios sempre existirá uma dificuldade maior de se controlar e de investigar as suas contas. A terceira característica ressalta que a corrupção é algo casual e rotineiro na vida das pessoas. De acordo com pesquisa citada anteriormente, os órgãos governamentais que mais cobram propinas da população são os que mais participam e influem diretamente na vida social da população. A quarta característica inerente à corrupção no Brasil, é que ela não se constitui em um problema reservado somente para as entidades públicas, mas também para o setor privado. De acordo com os dados apresentados, pelo fato do pagamento de propina ser uma atividade freqüente nos negócios das empresas, ela corrói parte de seus faturamentos, se transformado em um grande obstáculo econômico para o setor privado, já que parte de seus recursos está sendo alocada em uma atividade improdutiva ao invés de serem aplicados na cadeia produtiva ou na criação de novos negócios.

Em suma, a corrupção no Brasil é um problema visível, freqüente e muito encontrado nas esferas do governo e no âmago do setor privado. Enfim, ela está presente em todo o território nacional. Essas características contribuem para que a corrupção seja cada vez mais vista com naturalidade, como algo comum e inerente à vida entre agentes públicos e privados (RIBEIRO, 2004, p. 16). Outra questão altamente significativa ocorre quando a corrupção é vista pelos grupos políticos e econômicos que se apropriam dos recursos estatais, como condição necessária para a sua sobrevivência (SILVA, 2001, p. 55). Com essas constatações, pode-se caracterizar a corrupção no Brasil como natural, institucionalizada ou sistêmica, isto quer dizer que:

[...] quando ela se torna uma patologia, ou seja, a corrupção apreende-se e transmite-se como pauta cultural, como algo normal. Incorpora-se como crença de que tudo tem seu preço, apesar do que dizem as leis. Nesses casos, a corrupção torna-se parte da ordem instituída, algo reconhecido por quem precisa negociar com o setor público (FÁZZIO JÚNIOR, 2002, p. 31).

As conseqüências da corrupção sistêmica não se referem somente as de ordem comportamental e aos desvios de recursos entre as esferas públicas e privadas, mas principalmente, em termos de custos econômicos ao desenvolvimento de um país. Prova dessa constatação, pode ser verificado nos dados apresentados pela revista Exame de julho de 2005 na matéria: "O custo da corrupção", a qual relata que a corrupção no Brasil onera anualmente o PIB em 2 pontos percentuais e que no ano de 2004, as práticas corruptas impuseram o custo de cerca de 380 bilhões de reais ao país. Contudo, os entraves ao crescimento proporcionados pela corrupção não se relacionam somente à idéia de que os recursos não serem alocados produtivamente, ou seja, na realização de novos investimentos. Mas também, pelo fato da corrupção contribuir para a redução da confiança do mercado no sistema, o que afeta diretamente a geração de novos negócios.

Após o exame das instituições de fiscalização da administração pública e da conseguinte tarefa de se caracterizar o fenômeno da corrupção no Brasil, fica evidente que as leis, normas e os organismos de controle não têm sido instrumentos eficazes no combate a corrupção. Neste ensejo, emerge uma questão fundamental. Diante da constatação de que as instituições no Brasil relacionadas à fiscalização, regulação e normatização da administração pública brasileira têm evoluído nos últimos anos, porque se verifica a existência de agentes públicos e privados que fogem desta lógica instituída e praticam ações corruptas? Em outras palavras, porque a corrupção continua sendo um grave problema, mesmo diante da existência de organismos extremamente complexos e que tem como principal função, controlar o comportamento dos agentes públicos e privados? Responder a esta questão é a preocupação fundamental a partir deste momento.

Ribeiro (2004, p. 128-134) aponta vários pontos deficientes no atual cenário das instituições que fiscalizam a administração pública brasileira. Estas imperfeições demonstram não somente a necessidade de reformulações nas instituições de Controle Interno e Externo no Brasil, mas elas são por si mesmas evidências que podem explicar em parte as causas dos níveis de corrupção vigentes nos últimos anos. O mais importante é que estas falhas nas instituições podem ser incorporadas, dentro da visão da economia (política e positiva), como sistema de incentivos que determinam a escolha

de um indivíduo entre efetuar uma prática corrupta ou não. Em outras palavras, torna-se presente uma primeira oportunidade em explicar o fenômeno da corrupção no Brasil de acordo com a visão econômica, o que também contribuirá diretamente para o levantamento de indícios a respeito das causas do surgimento do caso Mensalão.

De acordo com Ribeiro (2004), a burocracia ainda é um dos primeiros empecilhos para a promoção da eficiência na administração pública brasileira. Além de ela ser um elemento que retrai a rapidez dos processos e que impõe muitas exigências, ela por si mesma fecunda a corrupção. O maior de todos os exemplos de excesso de burocracia na administração pública pode ser evidenciado no processo de licitação. Nesta ocasião, emergem incentivos para que agentes públicos se comportem como caçadores de renda através da cobrança de propinas das empresas, a fim de agilizarem o processo e, conseqüentemente, conceber um benefício a estas.

Outro ponto questionado pelo autor diz respeito à ausência de independência e autonomia da Secretaria Federal de Controle, tendo em vista a sua subordinação ao Ministério da Fazenda. Como o explicado em seção anterior, essa subordinação implica que os responsáveis em desempenhar as funções atribuídas pela Secretaria Federal de Controle ficam a mando das autoridades que devem ser controladas. Dessa maneira, os responsáveis pelo controle estão a todos os momentos passíveis de receberem demissão de seus cargos, caso suas ações não atendam os limites de tolerância e os interesses dos controlados. Nessas circunstâncias, surgem incentivos a práticas corruptas, já que os agentes de controle estarão sujeitos a interferências políticas ou até mesmo ao suborno com o intuito de não desempenharem as suas funções. Esse ambiente também propicia a proliferação da corrupção de uma forma geral segundo a teoria da propina, pois o risco dos agentes serem pegos em práticas corruptas diminui. Outro ponto importante é a possibilidade de ocorrer o problema de agente-principal. Pelo fato dos responsáveis em desempenhar o controle estarem subordinados ao Ministério da Fazenda, criam-se incentivos para que os funcionários desta instituição se comportem contrariamente as funções de seus cargos. Esta situação foi justamente aquela que envolveu o ex-ministro da Fazenda Antônio Palocci no escândalo do Mensalão. O papel desempenhado por esse no funcionamento desse esquema, foi justamente a omissão, pelo fato de seu cargo permitir o conhecimento das irregularidades financeiras realizadas por membros de seu partido.

Em relação ao Controle Externo, Ribeiro (2004) destaca que o Tribunal de Contas está repleto de influências políticas promulgados pela forma de indicação dos

conselheiros, fato que indubitavelmente contribui para a ineficiência da fiscalização pública. Não obstante, o problema da admissão de funcionários públicos sem concurso, ou melhor, admitidos por indicação não é um problema reservado ao Tribunal de Contas, mas sim de toda a máquina pública brasileira. A revista Exame de julho de 2005 relata que no Brasil a administração pública absorve cerca de 19.202 cargos de livre nomeação, sendo que os salários correspondentes a esses cargos vão de R\$ 1.200 a R\$ 7.500. Ao comparar com dados de outros países desenvolvidos, verifica-se que o número de cargos públicos ocupados sem concurso público é bem menor. Nos Estados Unidos o emprego por indicação abrange 701 cargos, na França o número é de 450, enquanto no Reino Unido o indicador é de apenas 120 cargos. No governo atual, o número de cargos de confiança aumentou em 6,7% se comparado ao início da década. Em outras palavras, para empregar novos ministros e para preencher cargos criados pelas novas secretarias, o governo petista recrutou mais de 1.200 funcionários sem nenhum critério de seleção. Estas constatações levantam evidências sobre o questionamento da capacidade e do comprometimento desses funcionários em desempenharem as suas funções, já que estes possivelmente poderiam ser muito mais fiéis aos seus chefes políticos do que com o serviço público. Entretanto, existe outro problema em relação ao excesso de funcionários indicados, ou seja, a tarefa de fiscalizá-los se torna mais árdua, contribuindo para que o agente público esteja mais propício a desvios de conduta. A questão do aparelhamento da máquina pública com os ditos “companheiros” do PT em substituição aos funcionários de outros partidos é uma tese que pode fundamentar o surgimento das denúncias do Mensalão sob duas vias. A primeira delas se refere ao surgimento do Mensalão como uma forma de reivindicação de uma melhor distribuição de poderes entre os partidos, isto é, uma melhor distribuição de cargos públicos do alto escalão administrativo. A outra questão se refere justamente ao problema de fiscalização dos ministros do governo, o que resultou em problemas de agente-principal e na conseqüente formulação do esquema do Mensalão.

Uma outra falha inerente ao processo de controle e que resulta na criação de incentivos a práticas corruptas, diz respeito ao momento de sua execução. No Brasil, o controle, de um modo geral, sempre foi definido como uma das últimas etapas do processo administrativo. Tal constatação se torna clara quando surgem as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI's) que objetivam investigar práticas ilícitas após as suas ocorrências, demonstrando que na maioria das vezes, não surgiram para combater a corrupção, mas sim para atacar grupos políticos. Neste momento, cabe outra analogia

com o Caso Mensalão, cujas denúncias surgiram na CPI dos Correios através de relatos do deputado Roberto Jefferson (PTB-RJ) e não pela apuração por algum dos organismos de fiscalização da administração pública brasileira. A questão fundamental é que o controle deve ser exercido previamente, ou seja, antes da emissão da nota, antes do pagamento, antes da liquidação. Se o controle compreender toda a documentação que antecede o processo de utilização dos recursos públicos, existe uma probabilidade maior de se evitar o surgimento de comportamentos caçador de renda e práticas de suborno, fato que contribui para o combate a corrupção em sua gênese.

As instituições de controle no Brasil também precisam ser severamente reformadas ao que diz respeito ao sistema eleitoral nacional que é considerado uma máquina incentivadora a corrupção, em decorrência dos vultosos financiamentos de campanhas políticas que atraem caçadores de renda de todas as espécies. A necessidade de grandes volumes de recursos para o financiamento do marketing e para gastos que envolvem a promoção de instrumentos que permitem associações entre grupos políticos surge em decorrência a dois fatores: (a) primeiramente, pelo imenso número de políticos e partidos concorrentes que se digladiam entre si por uma vaga; (b) pela utilização de modernas e sofisticadas técnicas de publicidade encontradas atualmente para a realização de uma campanha política. No Brasil, os grupos políticos captam recursos em sua maior parte de empresas que impõem o anonimato, em primeira vista para escapar do imposto de renda, mas também pelo fato desse dinheiro geralmente não provir de fonte legal. Entretanto, para conseguirem os vultosos recursos, os grupos políticos se comprometem com os agentes privados (empresas) em conceder benefícios (informações financeiras litigiosas, vantagens em licitações, incentivos tributários, acesso a créditos facilitados em bancos estatais) a estes após eleição do candidato, o que também exige o anonimato das empresas, caso sejam acusadas sobre possíveis privilégios no mandato do governo eleito. O resultado dessas relações para os partidos políticos é a formação de grandes caixas dois, o que representa a constituição de recursos financeiros provenientes do desvio de cofres públicos e, portanto, ilegais e não declarados aos órgãos de fiscalização, os quais são utilizados para o atendimento de interesses privados, mais especificamente, para o pagamento dos serviços publicitários de campanha. Em suma, o pagamento das custosas campanhas eleitorais pode ser realizado através do financiamento público, isto é, com dinheiro do contribuinte roubado dos cofres públicos. A questão do financiamento de campanhas também é uma das facetas do Mensalão. Neste esquema, o publicitário José Eduardo Cavalcanti de

Mendonça, mais conhecido como Duda Mendonça foi acusado de fazer parte do esquema do Mensalão, ao abrir uma conta bancária nas Bahamas a pedido do empresário Marcos Valério, para receber um montante de cerca de 10 milhões de reais como pagamento dos serviços publicitários referentes à campanha presidencial de Lula em 2002. Neste caso, os recursos manejados por Marcos Valério, foram considerados suspeitos, ou seja, eles podem ser provenientes de lavagem de dinheiro. Além disso, o PT foi acusado de realizar caixa dois.

De acordo com Silva (2001) para se explicar a corrupção em países subdesenvolvidos como o Brasil, é preciso considerar as relações proeminentes entre o Estado e a sociedade. No contexto nacional a corrupção é institucionalizada em grande parte em decorrência das estruturas clientelistas e patrimonialistas profundamente arraigadas na cultura social do país. Nestas circunstâncias não há uma distinção entre a coisa pública e a privada e a privatização do Estado passa a ser algo normal e racional. Esse mesmo autor argumenta que a concretização de relações clientelistas e de dominação patrimonialista, se apresentam sob uma forma bem mais definida no Brasil: as panelinhas. Estas estão disseminadas em todos os setores da sociedade e são compostas por pessoas das mais variadas ordens políticas, econômicas e jurídicas, mas que possuem interesses em comum, qual seja, apropriar-se de recursos públicos e garantir a impunidade de seus participantes. As panelinhas se organizam de forma competitiva e muitas vezes são elas que garantem a sobrevivência de seus membros, contudo, a participação em panelinhas envolve geralmente indivíduos com algum poder, seja ele político ou econômico. Com estas constatações, conclui-se que mesmo havendo uma certa evolução nas instituições de controle da administração pública brasileira, o Brasil ainda é um país subdesenvolvido institucionalmente. Segundo Silva (2001, p. 44) uma sociedade é desenvolvida institucionalmente quando:

[...] possui regras formais (leis) e informais (normas, códigos éticos) que delimitem o que é público e o que é privado, os poderes do Estado no que se refere aos direitos de propriedade, a liberdade de ação dos agentes públicos, e que coíbam a transferência de renda que surgem por uso ilegal e ilegítimo do aparato estatal. Esses predicados estão associados à existência de uma burocracia profissional e a democracia constitucional.

Em suma, o controle da corrupção e a sua criminalização deve passar primeiramente pela modernização das instituições, processo pelo qual o Brasil vem perseguindo. Contudo este processo deve necessariamente ser conduzido pela contenção

das relações de dominação patrimonialista e clientelista, as quais, fazem parte das relações entre o Estado e a sociedade no Brasil e que pelas dimensões assumidas, torna-se um grande obstáculo ao desenvolvimento de instrumentos eficazes de combate à corrupção (SILVA, p. 45). Em se tratando dessa temática, o caso Mensalão é apenas mais uma expressão desses tipos de relações.

5. O CASO MENSALÃO

Este capítulo tem por objetivo desenvolver um estudo tendo em vista a análise e a interpretação econômica para o surgimento e sustentação do Caso Mensalão. Neste momento, cabe ressaltar que essa proposta de trabalho não se trata da simples exposição dos fatos, das denúncias e das acusações que circundaram os acontecimentos desse evento, mas sim da utilização dessa esfera de trabalho como embasamento teórico e como forma de permitir a verificação de qual das teorias da economia política e positiva da corrupção que melhor fundamentam o objeto em estudo.

É preciso explicitar primeiramente que os esforços a serem despendidos no decorrer das próximas seções não explicarão o Mensalão pela visão jurídica de um caso de corrupção pública. Pelo fato de este esquema ter abarcado a prática de crimes como lavagem de dinheiro, peculato, gestão fraudulenta e outros tipos de fraude, explicar cada uma dessas práticas ilícitas não seria uma tarefa compatível com o presente trabalho. Em outras palavras, a proposta central para este capítulo é observar o caso Mensalão como uma atividade econômica e social, mesmo ele sendo considerado uma questão de desvio comportamental de agentes públicos e privados em relação a leis e normas.

Outra questão fundamental que precisa ser elucidada diz respeito ao foco de análise do caso Mensalão. Este recebeu notável consideração devido a sua complexidade, não só por envolver agentes públicos e privados das mais variadas espécies e por ter um intrincado sistema de funcionamento, mas principalmente pelo seu relacionamento com outros esquemas e pelo surgimento de novas denúncias ao desenrolar das investigações. Isso quer dizer que a crise proveniente do esquema Mensalão não provém exclusivamente da denúncia de compra de votos de parlamentares, mas também de sua interação com outros escândalos, tais como: escândalo dos Bingos (2004), escândalo dos Correios (2005), a morte do prefeito Celso Daniel (2002) e as denúncias de corrupção envolvendo a Prefeitura de Santo André (São Paulo). Além dessas interações, surgiram outros indícios de práticas ilícitas a partir das investigações referentes ao Mensalão, como o escândalo dos fundos de pensão do Banco do Brasil, esquema do Plano Safra Legal, a suposta concessão de dólares de Cuba para financiar a campanha de Lula e a quebra do sigilo bancário do caseiro Francenildo. Devido a essa ampla constelação de ocorrências, torna-se extremamente importante relatar que o presente estudo se ocupará em estudar o caso Mensalão

propriamente dito, ou seja, a compra de votos de parlamentares. Dessa forma, não será realizado neste trabalho a referência e a explicação desses outros esquemas e escândalos que permeiam o caso Mensalão. A delimitação exata desse campo de análise se deve a uma constatação comum em todos os escândalos que se interagem com Mensalão, ou seja, de que em todos eles foram planejados esquemas para a arrecadação ilícita de recursos para o Partido dos Trabalhadores (PT), o qual pode ter utilizado parte desses recursos para a realização dos pagamentos aos deputados no Congresso em troca de apoio político.

Com a delimitação exata da proposta de trabalho e de seu respectivo contexto, estipula-se que para o cumprimento total da tarefa a ser desenvolvida neste capítulo será necessário discorrer sobre os seguintes quesitos: (a) identificar as categorias de agentes envolvidos e os seus respectivos papéis desempenhados no funcionamento do esquema; (b) elaborar um projeto que explique o funcionamento do Mensalão; (c) analisar o ambiente econômico em que se sucedeu a posse do presidente Luís Inácio Lula da Silva para se verificar possíveis causas macroeconômicas que possam ter influenciado o comportamento do PT e com isso, ter incentivado e determinado o surgimento do esquema em estudo; (d) investigar as relações pessoais estabelecidas entre os envolvidos no caso, já que este componente pode ser inserido na análise econômica da corrupção como sistemas de incentivos a práticas corruptas conforme os relatos do capítulo 2; (e) introduzir as teorias microeconômicas da economia política da corrupção no âmbito das denúncias e dos acontecimentos que circundaram o caso Mensalão como instrumentos de análise e interpretação econômica dos fundamentos desse esquema.

5.1 Estrutura, composição e funcionamento do Mensalão

Para o desenvolvimento desta seção, a qual discorrerá sobre a disposição dos elementos primordiais que constituem o Mensalão, será utilizado como referência básica o site Wikipédia, pois além de aglutinar um vasto número de informações a respeito desse caso, este site facilitou a pesquisa dos dados considerados essenciais.

No dia 6 de junho de 2005, o deputado Roberto Jefferson (PTB-RJ) concedeu uma entrevista exclusiva para a Folha de S. Paulo relatando sobre o suposto

esquema de corrupção que viria instalar a maior crise política sofrida pelo governo Lula (PT): o caso Mensalão ou formalmente conhecido como o esquema de compra de votos de parlamentares.

A palavra mensalão foi a denominação dada pelo deputado Roberto Jefferson que segundo ele, já era comumente usado nos bastidores da política entre os parlamentares para designar o esquema de corrupção que se consistia no pagamento de uma “mesada” ou “mensalidade” por parte da base governista a alguns deputados, a fim de que estes votassem a favor dos projetos de interesse do Poder Executivo que estavam em tramitação no Congresso.

Em linhas gerais, o Caso Mensalão se trata de um complexo esquema de corrupção que se desenvolveu através da formação de quadrilha envolvendo os mais variados tipos de agentes públicos e privados: políticos, empresários, diretores de bancos, funcionários públicos e autoridades do governo federal. Vários são os fatores que norteavam a formação desse conluio e que consequentemente fundamentavam as suas ações. Dentre as causas visualizadas com precisão, podem-se destacar: desvio de recursos públicos, concessões de benefícios indevidos a particulares em troca de dinheiro, partilha de cargos em instituições públicas, compra de apoio político e transferências periódica de vultosas quantias a deputados. Estes dois últimos eventos representam o Mensalão propriamente dito.

Para facilitar a compreensão da organização e do funcionamento desse complexo esquema, em decorrência do número e da variedade de agentes públicos e privados e pelos diferentes papéis desempenhados por estes, o caso Mensalão pode ser caracterizado em três grupos de atuação:

- Grupo político-partidário: formado por dirigentes do Partido dos Trabalhadores (PT);
- Grupo empresarial: dirigido por Marcos Valério;
- Grupo operacional e financeiro: composto por dirigentes dos Bancos Rural e BMG.

Essa classificação, além de permitir uma melhor visualização da arquitetura do esquema a ser estudado, facilitará a indentificação dos agentes envolvidos, os seus papéis no funcionamento do esquema e seus respectivos campos de atuação.

5.1.1 Grupo político-partidário

O grupo político partidário era composto por agentes do alto escalão administrativo do Partido dos Trabalhadores (PT), ou seja, foram acusados de participarem do Mensalão, o ex-Ministro José Dirceu, o ex-tesoureiro do Partido dos Trabalhadores, Delúbio Soares, o ex-Secretário-Geral do Partido dos Trabalhadores, Sílvio Pereira, e o ex-Presidente do Partido dos Trabalhadores, José Genoíno.

O principal papel desempenhado por esse grupo foi o de criar mecanismos para conseguir apoio político para o governo Lula. Os principais meios para alcançar esses objetivos foram a concessão de cargos em empresas públicas e o pagamento das tais “mensalidades” aos parlamentares.

Uma primeira medida para o prosseguimento do Mensalão, já previsto por seus organizadores no período de formulação do esquema (2003), dizia a respeito da necessidade desse núcleo político-partidário em assumir cargos de grande poder e que consequentemente são influentes na política brasileira. Tal condição era pressuposto fundamental para garantir não só as benesses dos envolvidos, mas principalmente o anonimato e a impunidade desses, caso fossem acusados de serem beneficiados indevidamente pelo Governo Federal.

São por essas razões, que no plano Executivo, José Dirceu ocupou o cargo de Ministro da Casa Civil. De acordo com Roberto Jefferson, Dirceu foi o grande administrador do esquema do Mensalão além de ser o responsável em conceder aos partidos aliados cargos na administração pública federal. Dirceu também foi acusado por Roberto Jefferson de solicitar a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e a Polícia Federal para investigá-lo, após seu desentendimento com o núcleo governista. Este evento foi o responsável em desvendar a existência de corrupção nos Correios, supostamente articulado pelo diretor de Administração dos Correios, Antônio Osório Batista e por Roberto Jefferson, deputado federal pelo Rio de Janeiro e presidente do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), e então aliado do governo naquela época. É por essa razão que o esquema Mensalão surgiu a partir da CPI dos Correios, pelo fato das denúncias realizadas por Roberto Jefferson em oposição ao governo serem decorrentes de seu isolamento político frente ao seu desentendimento com a base do governo. Em outras palavras, Jefferson foi considerado o “homem-bomba”, pois a partir de denúncias realizadas contra a sua pessoa no âmbito da CPI dos Correios, decidiu realizar uma

contra-ofensiva através das denúncias do Mensalão. Isso ocorreu pelo fato do próprio governo ser o suspeito de comandar as investigações contra Jefferson, com o intuito de criar mecanismos que possibilitem o rompimento com grupos aliados indesejados, sem ter que arcar com custos políticos inconvenientes.

Uma outra medida para executar o esquema do Mensalão, se relaciona à forma de obtenção dos recursos necessários ao pagamento das mensalidades. Diante dessa problemática, o grupo político-partidário se aliou a partir do ano de 2003 ao empresário Marcos Valério, personagem que se tornou responsável em providenciar e repassar dinheiro considerado de origem ilegal na forma de empréstimos ao PT. Esse esquema de geração e repasse de recursos e que possivelmente irrigou o esquema do Mensalão, ficou conhecido como “valerioduto”. Contudo, o dinheiro proveniente desse esquema também foi utilizado para outros fins, como pagar dívidas antigas do partido, financiar gastos de campanha e outras despesas do PT e de seus aliados.

No contexto das movimentações financeiras é que se pode também inserir o envolvimento do Ministro da Fazenda Antônio Palocci. O papel desempenhado por esse no funcionamento do Mensalão, foi justamente a omissão, pelo fato de seu cargo permitir o conhecimento das irregularidades financeiras produzidas por membros de seu partido. As acusações que corriam sobre o envolvimento de Palocci no esquema Mensalão tornaram-se acentuadas ao acrescentar o fato que este personagem também era alvo de investigação da Promotoria e Polícia Civil de Ribeirão Preto em relação a um suposto esquema de desvio de recursos públicos da prefeitura de Ribeirão Preto para o PT no período de vigência de seu mandato como prefeito dessa cidade (2001-2002). Somado a sua passividade em relação às práticas ilícitas de seu partido e o seu suposto envolvimento em um esquema de desvio de recursos públicos na prefeitura de Ribeirão Preto, Palocci também foi acusado pela Polícia Federal de ter usado a sua influência no Ministério da Fazenda e na Caixa Econômica Federal para coagir o caseiro Francenildo que testemunhou contra a sua pessoa diante de uma CPI.

Além dos citados até agora, existia um outro grupo responsável em prover defesa e, se fosse possível, impunidade à cúpula majoritária político-partidária organizadora do Mensalão. Faziam parte deste grupo secundário: o Ministro da Justiça Márcio Tomaz Bastos e os Presidentes da Câmara dos Deputados Aldo Rebelo (PC do B) e João Paulo Cunha (PT). Em relação ao Ministro da Justiça Márcio Tomaz Bastos, além de assessorar juridicamente os principais acusados de envolvimento no Mensalão, também foi considerado o arquiteto deste esquema. Aldo Rebelo foi eleito a Presidência

da Câmara dos Deputados em setembro de 2005, em meio a uma suposta jogada política promovida pelo Ministério da Fazenda que liberou recursos para incentivar deputados a votarem a seu favor. Sendo aliado do Governo, Aldo Rebelo negou todas as denúncias sobre a existência do esquema de corrupção. Já o deputado João Paulo Cunha (PT), não só foi acusado como foi comprovado o seu envolvimento no esquema do Mensalão. A sua participação foi a de arquivar o primeiro pedido formal de investigação na Câmara.

5.1.2 Grupo empresarial

Este grupo era dirigido pelo empresário Marcos Valério e incluía sócios (Ramon Hollerbach, Cristiano de Melo Paz, Rogério Tolentino) e funcionários (Simone Vasconcelos e Geiza Dias dos Santos) de empresas do ramo de publicidade administradas direta ou indiretamente por ele. Dentre as firmas de publicidade que participavam do esquema, pode-se citar: SMPB, Graffiti Participação Ltda, DNA Propaganda Ltda e Tolentino & Melo Assessoria Empresarial S/C.

A SMPB e Tolentino & Melo tinham a mesma função, isto é, camuflar e fraudar o repasse de recursos através de falsos empréstimos para o caixa usado pelo núcleo político-partidário para o pagamento dos deputados em troca de apoio político. Contudo a primeira empresa era utilizada em um grau muito maior que a segunda. Já a DNA e a Graffiti tinham a finalidade de desviar recursos públicos através de fraude em contratos de publicidade, em outras palavras, através do superfaturamento ou da consecução de contratos fictícios.

Além das empresas de publicidade utilizadas como espaço físico para os trâmites financeiros do esquema, Marcos Valério também se associou ao Banco Rural a ao Banco BMG que passaram a ser as instituições bancárias responsáveis em repassar os recursos aos destinatários designados pelos funcionários da SMPB. O conluio entre o grupo Marcos Valério e esses respectivos bancos, resultava sob o consentimento de suas diretorias, a prática de lavagem de dinheiro. Dessa forma, o dinheiro não declarado, geralmente oriundo de verbas públicas desviadas, era repassado ao grupo de Marcos Valério sob a forma de falsos empréstimos.

No interior da SMPB, que era considerada o núcleo decisório das práticas ilegais, duas funcionárias da área financeira desempenhavam papel preponderante no

funcionamento do Mensalão. A gerente financeira Geiza Dias era a pessoa responsável em organizar e instruir tanto o Banco Rural para a entrega dos recursos aos destinatários, como os próprios funcionários da SMPB encarregados de sacar o dinheiro na agência. Já a diretora-administrativa, Simone Vasconcelos era a agente que se deslocava ao Banco Rural, a fim de sacar os valores e posteriormente entregá-los aos destinatários finais. O local de entrega dos recursos ocorria geralmente na própria agência do Banco Rural, na sede da SMPB em Brasília ou alternativamente em quartos de hotéis. Além dessa função, Simone foi a personagem comissionada em gerar a documentação capaz de possibilitar os empréstimos fraudulentos através do grupo de Marcos Valério junto ao Banco Rural e ao Banco BMG.

Somado a participação dos funcionários, houve também envolvimento direto no esquema por parte dos sócios de Marcos Valério: Rogério Tolentino, Ramon Hollerbach e Cristiano Paz. Dentre esses, Marcos Valério e Rogério Tolentino eram os agentes considerados mais ativos da quadrilha nas relações financeiras ilegais com o Banco Rural e BMG. Este último personagem chegou até ser o responsável pela entrega dos recursos a um deputado federal em determinada ocasião.

5.1.3 Grupo operacional e financeiro

Faziam parte do grupo operacional e financeiro os agentes que compunham a cúpula administrativa do Banco Rural: José Augusto Dumont (Vice-Presidente, já falecido), José Roberto Salgado (Vice-Presidente Operacional), Ayanna Tenório (Vice-Presidente), Vinícius Samarane (Diretor Estatutário) e Kátia Rabello (Presidente).

De acordo com depoimentos e investigações realizadas na CPI dos Correios e pelos próprios relatos de Marcos Valério, cerca de R\$ 55 bilhões foram transferidos pelos bancos Rural e BMG ao grupo de Marcos Valério na forma de empréstimos fraudulentos. Esse volume de recursos seria destinado ao pagamento de dívidas do PT e de seus aliados, financiar gastos de campanha, para enriquecimento pessoal ilícito de determinados agentes públicos, e inclusive, sob a orientação do ex-tesoureiro do PT, Delúbio Soares, para o pagamento por apoio político de determinados parlamentares da base aliada do Governo, compreendido pelo Partido Popular – PP, Partido Liberal – PL,

Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB e também pelo próprio partido de Roberto Jefferson, o Partido Trabalhista Brasileiro – PDT.

Para camuflar este grande volume de recursos repassados pelo Banco Rural ao grupo de Marcos Valério, o dinheiro desviado dos cofres públicos, que geralmente era proveniente de benefícios concedidos pelo próprio governo a mando do grupo político-partidário, era acoplado a capitais privados através de sua repartição em várias contas, fazendo o dinheiro trafegar por paraísos fiscais. Neste processo, o grande exemplo de vantagem concedida pelo governo federal, pode ser enunciado na edição da Medida Provisória nº 130, de 17/09/2003, que discorria sobre o desconto de prestações em folha de pagamento dos servidores públicos. Em outras palavras, esta medida conferiu autoridade ao INSS em regulamentar o desconto de empréstimos bancários a seus segurados, e que porventura autorizou o BMG a fazer empréstimos consignados aos aposentados e pensionistas, fato que desobedecia as normas e leis inerentes a este assunto. O mais relevante é que este sofisticado sistema de lavagem de dinheiro, que pendurou por mais de dois anos, possibilitava a manipulação dos recursos de origem pública de forma praticamente invisível até o seu destino final.

Neste contexto, cabe ainda ressaltar a participação de empresas especialistas na lavagem de dinheiro. Conforme exposição anterior, as fraudes financeiras e o consequente repasse dos recursos ao grupo de Marcos Valério, era realizado pelos Bancos Rural e BMG. Contudo, para esconder ainda mais os indícios de movimentação de recursos públicos algumas empresas corretoras como a Guaranhuns, Bônus Banval e Natimar, ainda realizavam uma lavagem adicional do dinheiro a ser usado no Mensalão.

Além dessas medidas para encobrir todos os rastros de práticas ilegais nas movimentações financeiras que envolviam a utilização de recursos públicos para irrigar os interesses do grupo político-partidário, também havia preocupação em ocultar o processo de entrega das cifras a seus destinatários. Com isso a Diretora Financeira Simone Vasconcelos que anteriormente realizava os saques em espécie, passou a efetuarlos de outra maneira a fim de dificultar a identificação dos verdadeiros favorecidos. Ao invés de sacar o dinheiro em espécie, Simone passou a realizar os saques através de cheques ao portador. Ademais, com o intuito de não chamar atenção com os volumosos saques, os beneficiários geralmente nomeavam uma terceira pessoa que se apresentavam de forma simples e com vestimentas informais para receber os valores.

Com essas considerações, findou-se a apresentação dos componentes fundamentais que explicam a estrutura do Mensalão. De agora em diante, é possível

montar um projeto do funcionamento geral desse esquema. O ponto de partida é explicar a origem do dinheiro utilizado no esquema. Como se sabe, os recursos foram captados de forma ilegal, pois eram provenientes de verbas públicas desviadas, seja através do superfaturamento ou da consecução de contratos fictícios com empresas de publicidade, ou das próprias vantagens concedidas pelo Governo Federal aos bancos Rural e BMG como o exemplo citado anteriormente, em que o INSS autorizou o BMG a realizar empréstimos aos aposentados e pensionistas. Um ponto importante é que torna complexa a identificação exata da origem dos recursos, é que o dinheiro foi separado em várias contas privadas, inclusive em contas de outras empresas localizadas no exterior, as quais faziam os valores percorrerem em paraísos fiscais. Dessa forma, pode-se dizer que o dinheiro que esteve em processo de “lavagem” para ser ocultado e consequentemente movimento pelo sistema do valerioduto até ser utilizado no Mensalão é proveniente de cinco fontes: setor público, setor privado, fundos de pensão, do exterior e dos bancos Rural e BMG; Na figura 5.1, a suposta origem dos recursos está localizada a esquerda.

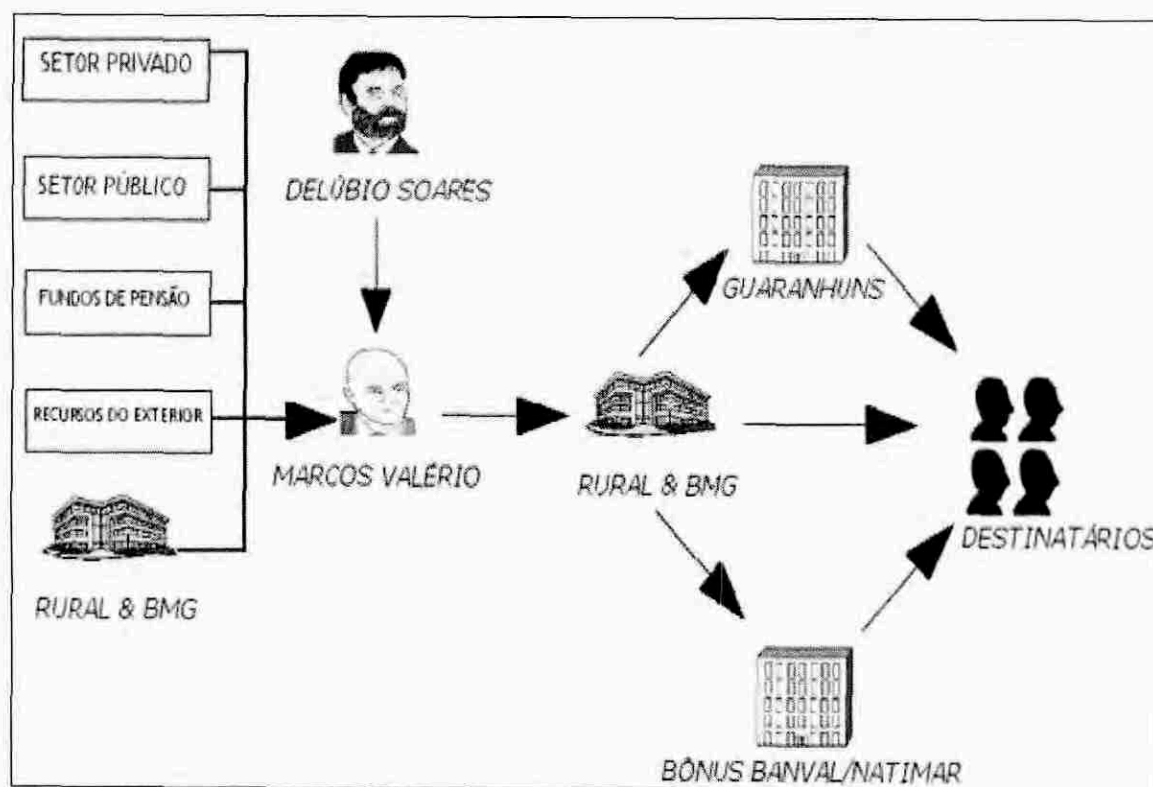


FIGURA 5.1: Estrutura e funcionamento do esquema Mensalão.

Fonte: Site Wikipédia - http://pt.wikipedia.org/wiki/Estrutura_e_funcionamento_do_mensal%C3%A3o

Após a identificação da origem dos recursos, a segunda etapa do esquema compreende a entrega destes aos destinatários, cujo processo era posto em prática por Marcos Valério, Simone Vasconcelos e Geiza Dias através dos bancos Rural e BMG. O conhecimento de quem eram os beneficiários por parte de Marcos Valério era expresso pelo ex-tesoureiro do PT, Delúbio Soares. A partir deste momento, toda a intermediação e os trâmites dos saques e da entrega do dinheiro aos beneficiários seriam executados pelo grupo de Marcos Valério com apoio do grupo operacional-financeiro. Neste sentido, a realização das retiradas era conduzida por algum funcionário dos bancos envolvidos no esquema, ou pela própria Simone Vasconcelos que auferia os valores e os repassava ao destinatário ou a um intermediário. Como já foi dito, a entrega das cifras era promovida na própria agência bancária dos Bancos Rural e BMG, na sede da empresa SMPB em Brasília ou em quartos de hotéis. Mas antes da entrega ao destinatário final, o gerente do Banco Rural de Belo Horizonte, cuja agência era a responsável em administrar as contas das empresas SMPB e DNA era informado sobre a data do pagamento, o volume a ser transacionado, as pessoas responsáveis em fazer o saque e o transporte dos valores, e principalmente, sobre a agência em que seria feita a retirada: em Belo Horizonte, Brasília, São Paulo ou Rio de Janeiro. Com isso, concluía-se o repasse dos recursos, conduzidos pelo grupo Marcos Valério em colaboração com o Tesoureiro do PT Delúbio Soares através de falsos empréstimos conduzidos pelos bancos Rural e BMG aos beneficiários que assumiam a forma de políticos e partidos.

Existe também uma terceira etapa do esquema, a qual se insere no desenrolar da segunda. Antes de acontecer a entrega dos recursos aos destinatários finais, colaboradores dos grupo empresarial e do grupo operacional contratavam o serviço de empresas corretoras especialistas na lavagem de dinheiro, tais como: Guaranhuns, Bônus Banval e Natimar. Os serviços destas empresas eram exigidos, pois estas realizavam uma lavagem adicional do dinheiro antes de entregá-lo aos parlamentares, ou a seus representantes, a fim de ocultar ainda mais a ilegalidade do esquema.

Uma quarta etapa do processo poderia ser compreendida pelas ocasiões em que sucederam as votações no Legislativo. De acordo com as investigações, os saques do dinheiro no Banco Rural estão intimamente relacionados aos dias em que realizaram as votações no Congresso. Dessa forma, a tese de que os recursos provenientes do valerioduto foram utilizados pela cúpula do PT, de forma a incentivar os parlamentares a votarem a favor dos interesses governistas, torna-se ainda mais justificável.

5.2 A análise econômica

Esta seção tem por objetivo desenvolver a análise econômica (política e positiva) do caso Mensalão. Para isso, será necessário o cumprimento de três etapas. A primeira será desenvolvida com base no texto de Giambiagi (2005) e procurará relatar: (a) o ambiente de crise de desconfiança que se instalou no período correspondente às eleições presidenciais de 2002; (b) o exame das políticas econômicas adotadas pelo governo Lula no primeiro ano de seu mandato, bem como os seus resultados. Estas considerações são extremamente necessárias, devido à possibilidade de se identificar eventos macroeconômicos que possam ter determinado o surgimento do Mensalão. A segunda etapa se destinará à exposição e caracterização das relações pessoais existentes entre os envolvidos no Mensalão, valendo-se da obra de Camarotti e La Peña (2005). De acordo com o que foi descrito na seção 2.1.2, os aspectos inerentes à consolidação de relações pessoais entre agentes públicos e privados podem ser inseridos perfeitamente dentro da análise econômica. Ao que tange a esta matéria, a conformação de estruturas clientelistas e patrimonialistas atuaram como sistemas de incentivos a práticas caçadoras de renda ou, em outras palavras, estes tipos de relações poderiam motivar e determinar a decisão de agentes públicos e privados a participarem de práticas corruptas. Com a realização dessas duas primeiras etapas, cria-se embasamento e condições teóricas para tornar efetiva uma terceira etapa, qual seja, utilizar as teorias microeconômicas da economia política da corrupção como ferramentas de análise e interpretação do caso Mensalão.

5.2.1 O ambiente macroeconômico entre 2002 e 2003 e as políticas econômicas do governo Lula no primeiro ano de seu mandato

A vitória de Lula representou para o Brasil não somente a subida da esquerda ao poder, mas também um desafio imposto à economia brasileira em decorrência das incertezas provenientes do mercado em relação à forma com que o novo governo poderia conduzir a política econômica.

Antes das eleições de 2002, a fim de amenizar essa falta de confiança do mercado em relação ao partido que poderia chegar ao poder, o PT desencadeou profundas mudanças em seus discursos relativos a política econômica. Como referência dessa conversão, pode-se citar a renúncia da moratória da dívida externa, cujo lema era comumente citado pelos membros petistas. Mesmo havendo uma notável reorientação ideológica sobre o direcionamento das políticas econômicas previstas pelo partido que tinha a expectativa de vencer as eleições presidenciais, verificou-se que este processo ainda carecia de maior mobilização e prestígio para acalmar o mercado.

Diante deste contexto, a questão fundamental é que, apesar dessas mudanças, os documentos que dissertavam a respeito das diretrizes econômicas a serem perseguidas pelo grupo econômico do partido petista ainda causavam sérias preocupações aos analistas de mercado. Com a publicação em 2001 do primeiro documento oficial que discorria a respeito dos assuntos econômicos tendo em vista a eleições de 2002, denominado “Um outro Brasil é possível” e posteriormente renomeado de “A ruptura necessária”, o PT mencionava novos direcionamentos a respeito de dois assuntos de extrema importância para o mercado nacional e internacional: (a) a renegociação da dívida externa; (b) limitação do percentual proveniente do superávit primário destinado ao pagamento de despesas com juros da dívida externa. A simples menção desses assuntos pelo partido que possivelmente viria a se instalar no governo já era considerado um motivo para causar sérios desconfortos a comunidade econômica. Em adição a esses dois pontos emblemáticos, o documento que apresentou o “Fome Zero” também proliferou incômodos ao mercado. Este projeto previa um aumento do gasto público em torno de 6% do PIB se comparado à situação daquela época, entretanto o documento não explicitava a forma de financiamento deste programa.

Como prova desta crise de desconfiança em decorrência da perplexidade que tomava o mercado em relação à forma com que as políticas econômicas poderiam ser conduzidas a partir de 2003, pode-se citar o comportamento de três variáveis macroeconômicas, as quais absorveram toda a turbulência deste ambiente. A primeira delas é o risco-país estipulado pelo mercado de C-bonds que era o principal título da dívida externa brasileira negociado no mercado internacional. Quanto maior fosse a demanda por este papel, maior seria o seu preço e com isso, maior o nível de confiança dos investidores em relação à economia brasileira. De acordo com o gráfico abaixo,

pode-se perceber que o risco país cresceu vertiginosamente a partir de junho de 2002, chegando a atingir cerca de 2052 pontos-base no mês de outubro do mesmo ano.

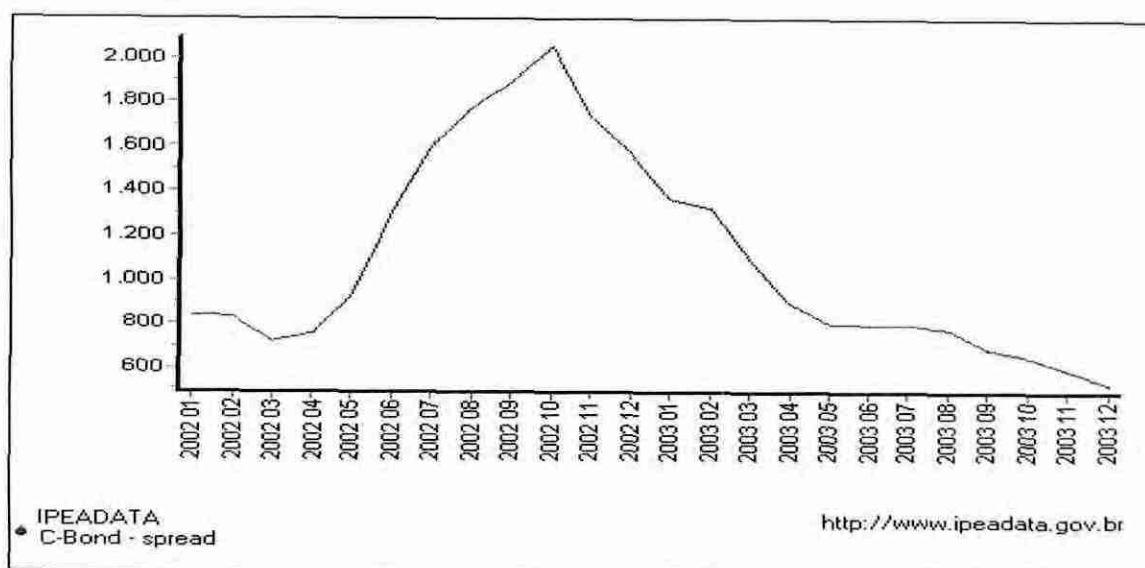


FIGURA 5.2: Risco-país mensal medido pelo mercado de C-bonds em pontos-base: 2002-2003.
Fonte: Site Ipeadata - <http://www.ipeadata.gov.br/>

Em segundo, a taxa de câmbio nominal (R\$/US\$) que em janeiro de 2002 era de 2,3771, disparou e chegou a 3,8051 em outubro do mesmo ano, correspondendo a um aumento da cotação cambial de cerca de 60%.

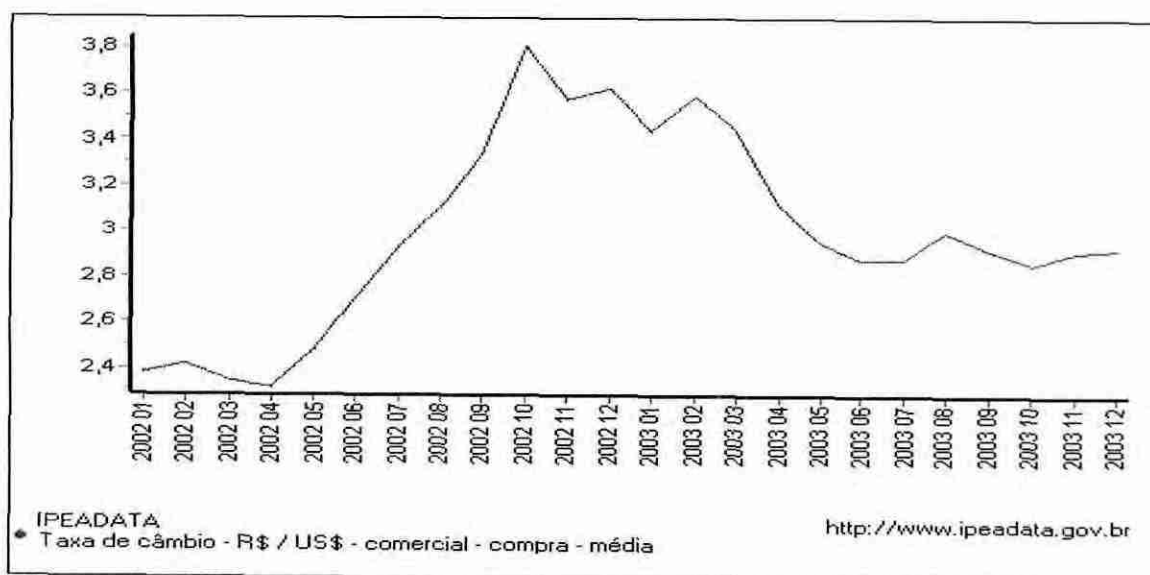


FIGURA 5.3: Taxa de câmbio comercial mensal para compra (R\$/US\$). Média: 2002-2003.
Fonte: Site Ipeadata - <http://www.ipeadata.gov.br/>

Em terceiro, a inflação determinada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) apontou um brusco movimento de ascensão na variação percentual mensal dos preços a partir de outubro de 2002.

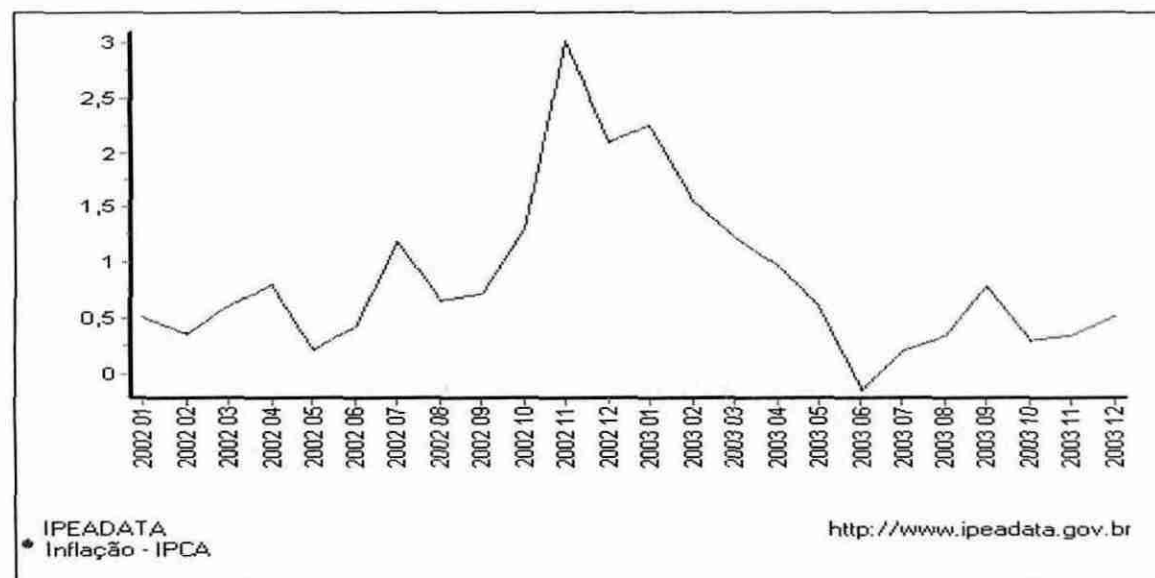


FIGURA 5.4: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, IPCA (% a.m.): 2002-2003.

Fonte: Site Ipeadata - <http://www.ipeadata.gov.br/>

Esse processo de aprofundamento da desconfiança do mercado em relação ao PT impôs a este partido uma revisão drástica de suas propostas de condução da política econômica antes mesmo das eleições em 2002. Somado a este fator, outros dois motivos contribuíram para a mudança da natureza do pensamento petista a respeito das possibilidades de sua gestão econômica: (a) a crise argentina de 2001-2002 que poderia dificultar a captação de recursos externos; (b) a própria situação externa do país, que exigia o acesso a recursos externos, seja através do aumento do crédito externo ou da disponibilidade de recursos do Fundo Monetário Internacional (FMI) para se evitar uma crise inconveniente logo no primeiro ano de mandato caso o PT se instaurasse no poder.

Dessa forma, o partido petista acelerou o seu processo de mudança, ou seja, ele passou a se transformar em um partido mais moderado em se tratando das questões econômicas já no ano de 2002 em plena campanha eleitoral. A primeira medida a dar prosseguimento a esse processo foi a nomeação de Antônio Palocci como coordenador do programa econômico do governo, que já era considerado da ala moderada do partido. A partir disso, a cúpula do partido começou a divulgar documentos sinalizando as novas orientações. Com a "Carta ao povo brasileiro" o PT testificou o compromisso em

utilizar o superávit primário o quanto possível para saldar as suas dívidas e assim diminuir a desconfiança a respeito desse assunto. Em momento posterior, com a publicação da “Nota sobre o acordo com o FMI”, o partido recompôs a idéia de obedecer aos acordos com o FMI anteriormente firmados com o governo Fernando Henrique Cardoso. Por fim, a medida mais proeminente foi a nomeação de Palocci para a função de ministro da Fazenda e a conseqüente divulgação do documento denominado de “Política econômica e reformas estruturais”, que apresentou um plano econômico que tinha como objetivo a estabilização econômica e a continuação das reformas estruturais promovidas pelo governo FHC.

Com a vitória do partido petista confirmada, o novo governo tratou de anunciar logo no princípio uma série de medidas a fim de amenizar o que o mercado chamava de “efeito Lula” e os conseqüentes problemas macroeconômicos que ele desencadeava. Dentre as decisões tomadas, podem-se citar: (a) designou o ex-presidente do Banco Boston, Henrique Meirelles para o cargo de presidente do Banco Central; (b) conservou parte da equipe instalada no Banco Central, o que representou de certa forma a continuidade da gestão anterior; (c) confirmou o compromisso antiinflacionário ao anunciar as metas de inflação de 8,5% e 5,5% para os anos de 2003 e 2004 respectivamente; (d) aumentou a taxa de juros, demonstrando que para o governo, tal decisão não se consistia em um empecilho; (e) estimou redução dos gastos públicos e com isso um aumento do superávit primário de 3,75% do PIB para 4,25% no ano de 2003; (f) ratificou a renovação dos acordos com o FMI até 2004, e o cumprimento das metas fiscais previstas por esta instituição.

Este conjunto de medidas resultou em um pacote de políticas monetária e fiscal contracionistas implantadas ao longo de 2003 com o intuito de que o recém instalado governo triunfasse sobre a crise de desconfiança sem mais delongas. Essa ortodoxia monetária e fiscal, aliada a queda câmbio a partir de fevereiro de 2003 (ver Figura 5.3) obviamente resultante do aperto monetário iniciado já nos últimos quatro meses do mandato de FHC e pelas baixas taxas de juros americanas que contribuíram para a diminuição da cotação do dólar, atuaram conjuntamente para o controle da inflação ao longo de 2003 (ver Figura 5.4).

Entretanto, o resultado positivo inerente ao combate à inflação foi compensado pela elevação da taxa de juros. Ao observar a taxa de juros mensal *Overnight-Selic*, o movimento ascendente iniciou-se a partir de setembro de 2002. Já com a equipe de Lula na condução da política econômica, a taxa de juros manteve-se

alta em relação ao ano anterior até agosto de 2003 quando atingiu o pico de 2,0842% ao mês.

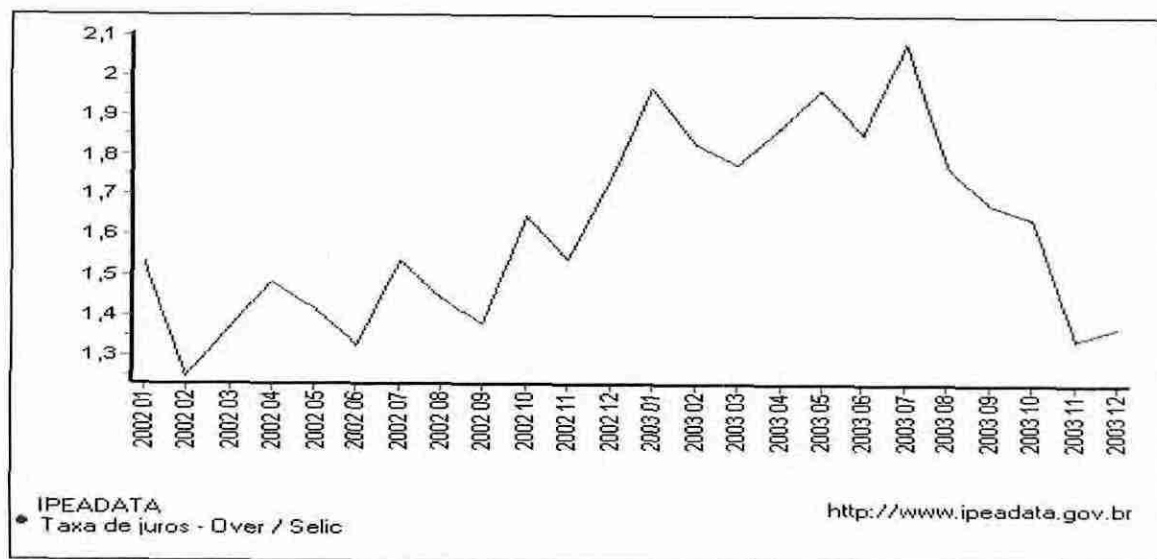


FIGURA 5.5: Taxa de juros mensal Overnight-Selic: 2002-2003.

Fonte: Site Ipeadata. <http://www.ipeadata.gov.br/>

O efeito preponderante desse processo foi o dano causado a atividade econômica, isto é, o PIB de 2003 ficou comprometido em decorrência das políticas de estabilização. De acordo com o gráfico abaixo, verifica-se que o PIB de 2003 apresentou uma variação percentual em relação ao ano anterior de apenas 0,54%, ou seja, um resultado nada satisfatório para o primeiro ano do governo que dizia conhecer as vias para a retomada do crescimento.

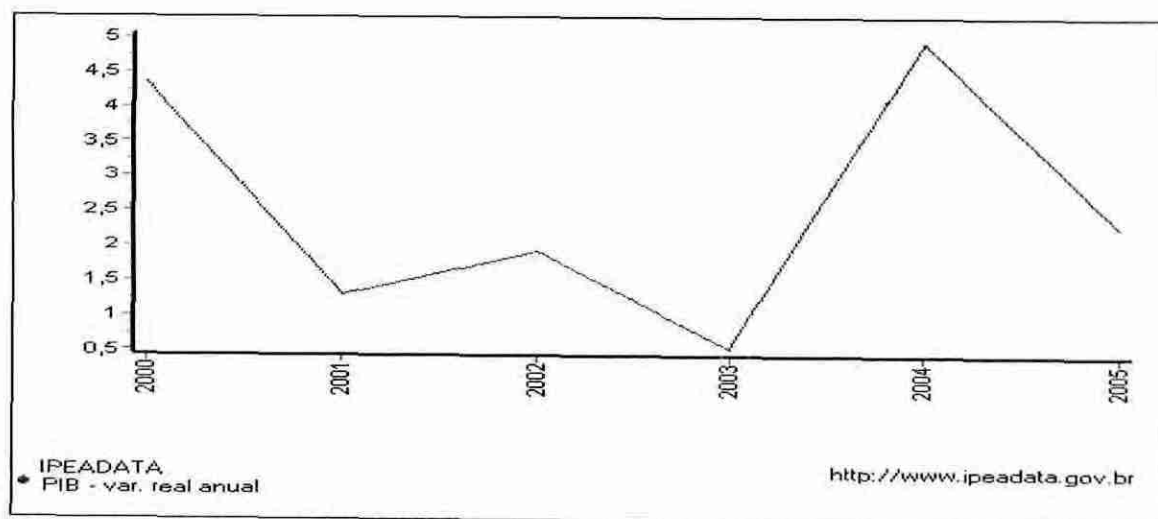


FIGURA 5.6: Produto interno bruto (PIB), variação real anual: 2002-2003.

Fonte: Site Ipeadata - <http://www.ipeadata.gov.br/>

Em adição as políticas de estabilização, o compromisso do governo em dar prosseguindo as reformas estruturais iniciadas em gestões anteriores também se constituiu em um fator de apaziguamento das tensões econômicas. No ano de 2003 o governo Lula focalizou totalmente os seus esforços na aprovação das reformas Tributária e Previdenciária.

Com base nos relatos apresentados até o momento, a questão fundamental relacionada ao comportamento do PT, não só em decorrência a crise de desconfiança que se instalou no ano de 2002, mas principalmente, ao se ver perto do comando do país, foi a sua transformação ideológica de uma vertente de esquerda para uma mais moderada, isto é, de centro. Essa nova “roupagem” do PT veio à tona já no primeiro ano de seu mandato, ao promover políticas ortodoxas de estabilização com base na contração monetária e fiscal para o controle da inflação.

Tal constatação, não confere com os discursos políticos proferidos pelo partido quando assumia o papel de oposição. O PT sempre criticou a excessiva busca pela estabilização pronunciada pela gestão FHC e esperava subir ao poder com a certeza de que tal etapa estaria vencida, ensejando-se para o novo governo a possibilidade de se iniciar a fase de crescimento econômico e de solvência da dívida externa.

Não se confirmando este cenário, o governo do presidente Lula optou pela continuidade (a) ao dar prosseguimento as reformas ditas estruturais iniciadas nas administrações Collor e Itamar Franco, as quais foram conduzidas com maior obstinação pelo governo FHC; (b) ao prolongar as políticas de estabilização baseadas na flutuação cambial, metas de inflação e na austeridade fiscal, direcionando o PT para uma posição de centro político, o que representava uma ruptura em relação a algumas formulações de comportamento político e econômico anteriormente defendidos. De acordo com Giambiagi (2005, p. 216) este processo no qual o PT se inseriu, é historicamente justificável:

O Partido repetiu a experiência histórica de muitos partidos de esquerda que, na América Latina ou na Europa, tinham abandonado posturas mais radicais, em nome da governabilidade e da conciliação das idéias socialistas com o modelo de economia de mercado.

Resumidamente, o custo financeiro decorrente das vitórias do partido petista nas eleições de 2002, juntamente com a nova postura política e econômica assumida por este partido, em complemento a um desempenho econômico parcialmente satisfatório

ao longo do ano de 2003, podem ter sido fatores que incentivaram os agentes privados e públicos envolvidos no esquema Mensalão a se comportarem como caçadores de renda com o intento de gerar ganhos econômicos desse momento delicado em que o PT estava passando logo no primeiro ano de seu mandato no governo. Em primeiro lugar, o PT saiu das eleições de 2002 com uma campanha extremamente deficitária ao eleger o presidente Lula, 3 governadores, 12 senadores e 91 deputados (CAMAROTTI; LA PEÑA, 2005, p. 23). Tal constatação levou Delúbio Soares a se aproximar de Marcos Valério, cujo empresário, ficou responsável em prover os recursos para pagar as dívidas do PT em troca de possíveis vantagens políticas e econômicas provenientes do novo governo. Na próxima seção, que discorrerá sobre as relações pessoais entre os grupos que compõem o Mensalão, ficará evidente que Marcos Valério é um típico caçador de renda de acordo com a economia política da corrupção. Em segundo, o processo no qual o PT se inseriu a partir do ano de 2002, isto é, a mudança para uma posição política mais de centro, constituiu-se em uma tarefa extremamente custosa em termos de jogo político, o que pode ter incentivado os parlamentares a se comportarem como caçadores de renda. No primeiro turno das eleições, devido a essa necessidade urgente de caminhar para o centro, o PT se aliou a um pequeno partido à direita, o Partido Liberal (PL), além das coalizões com os grupos de esquerda, compostos pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido de Mobilização Nacional (PMN) e pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB). Em outras palavras, alianças mais amplas só foram realizadas após o primeiro turno, através da coalizão com mais um partido de direita, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), e com mais quatro partidos de esquerda, o Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o Partido Popular Socialista (PPS). O resultado desse processo foi a conformação de uma coalizão de apoio político extremamente dividida e heterogênea que indubitavelmente contribuiu para a vitória de Lula, mas que também pode ter estabelecido um preço maior pelo apoio político durante a prática de governança da nova direção. Neste caso, os parlamentares atuariam como caçadores de renda, e as mensalidades desempenhariam a mesma função que a propina exerce nas escolhas coletivas, ou seja, fazer com que os grupos políticos tomem as suas decisões com base nas preferências de quem as ofereceu, contribuindo assim para o projeto de governo do presidente Lula (como foi visto no capítulo 3). Em terceiro lugar, a baixa expectativa de crescimento econômico para o ano de 2003 também pode ter sido um elemento adicional que contribuiu para o incremento do preço pelo suporte político ao governo. No decorrer desta seção ficou

claro que a gestão do governo Lula se comprometeu com a estabilização econômica e com o prosseguimento das reformas estruturais. Os parlamentares ao perceberem que o desempenho econômico de 2003 estaria comprometido em decorrência das políticas econômicas de estabilização, visualizaram que o governo despenderia grandes esforços para a aprovação das reformas tributária e previdenciária, cujas ações, seriam uma das medidas de sucesso do novo governo durante o ano de 2003. Com isso, supõe-se que os parlamentares compreenderam a necessidade da base governista em obter apoio político e, portanto, considerando as regras do jogo político, agiram de forma oportunista ao exigir um benefício adicional para a execução do projeto político e econômico da gestão Lula.

Estas hipóteses são as primeiras considerações a respeito da análise econômica do caso Mensalão, contudo, outros comentários são necessários, como a inserção do exame das relações pessoais entre os grupos que compõem o esquema em estudo para se ampliar o campo de análise e com isso obter inferências econômicas mais detalhadas a respeito do caso em estudo.

5.2.2 A análise das relações pessoais

A partir deste momento, será relatado como as relações pessoais incentivaram e determinaram as práticas corruptas que conformaram o caso Mensalão. Em outras palavras, ficará claro que a troca de favores e benefícios econômicos, e principalmente, a transferência de recursos entre os envolvidos, foram fatos notórios no esquema em estudo, o que permite caracterizar o participantes do lado privado do Mensalão como caçadores de renda.

Em 2002 Delúbio Soares foi apresentado ao empresário mineiro Marcos Valério que desde então, passou a ser o agente responsável em prover recursos para ajudar financeiramente o Partido Trabalhista. O motivo que aproximou o ex-tesoureiro ao empresário era óbvio: o PT necessitava de recursos para saldar as dívidas contraídas durante a campanha de 2002. Segundo Delúbio, a situação financeira do partido era precária. Só no ano de 2004, ocasião na qual o partido arrecadou R\$ 48 milhões, mas despendeu R\$ 68 milhões, ocorreu um desfalque de R\$ 20 milhões.

O primeiro empréstimo realizado pelo grupo do empresário mineiro a legenda de Delúbio Soares, o qual assumiu juntamente com Marcos Valério o papel de avalista diante dos bancos Rural e BMG, foi no valor de 2,4 milhões e ocorreu no início de 2003 para pagar contas do PT com a transição do governo e com a reunião festiva da posse do presidente Lula. A partir desse momento, foram realizados vultosos repasses de dinheiro ao partido, dentre esses, os supostos R\$ 55 milhões que seriam entregues aos parlamentares e os R\$ 10 milhões que foram enviados a conta de Duda Mendonça na agência do Banco Boston em Miami para pagar despesas com publicidade realizadas durante as eleições de 2002.

Ao analisar estas considerações, é evidente que se concretizou uma relação de amizade entre Marcos Valério e Delúbio Soares. De acordo com o exposto no capítulo 2, este tipo de relação presente em práticas corruptas é assinalado por um tipo de contrato destituído de formalidade entre duas pessoas em que se concretiza espontaneamente uma troca de favores, benefícios, vantagens, bens e serviços. Em relação à Delúbio Soares, o interesse já foi assinalado, ou seja, o ex-tesoureiro procurava através de Marcos Valério, levantar recursos para saldar as dívidas do PT. Entretanto, este tipo de relação implica em um sentimento de obrigatoriedade, pois exige a mútua retribuição entre os comparsas. Diante dessa constatação, qual seria o interesse de Marcos Valério em Delúbio Soares, o qual era um dos personagens mais importantes do PT e era responsável pelo controle das finanças do partido?

Em 2002, ao perceber a vitória de Lula nas eleições presidenciais, Marcos Valério se aproximou de Delúbio com o intuito de manter os seus contratos de publicidade com o governo federal. Isso quer dizer que o ex-tesoureiro do PT prometeu ao empresário mineiro auxiliá-lo na obtenção de campanhas políticas para que as suas empresas de publicidade pudessem prestar os seus serviços. Entretanto, Marcos Valério já tinha um grande concorrente neste ramo, isto é, o publicitário Duda Mendonça já era responsável em comandar boa parte das campanhas eleitorais do PT. É por essa razão que Marcos Valério ficou restrito a direção de somente três campanhas do partido em 2004. Essas campanhas foram para a prefeitura de Osasco, São Bernardo do Campo e Petrópolis.

Entretanto, os interesses de Marcos Valério iriam além da realização de campanhas publicitárias. Este se constitui em um grande organizador das relações entre o empresariado nacional e o PT para se atingir os mais variados interesses políticos e econômicos. O maior exemplo de todas as ações envolvendo a influência de Valério

junto ao Governo Federal através de seu conluio com o PT para se atingir um determinado benefício, foi aquele envolvendo o grupo Opportunity: a Telemig Celular e a Amazônia Celular. Este grupo utilizou a influência de Marcos Valério junto ao PT, para que o governo conseguisse para essa organização empresarial o controle sobre a Brasil Telecom, companhia telefônica responsável pela região sul e centro-oeste. Em troca, as empresas Telemig Celular e a Amazônia Celular, as quais eram clientes do grupo empresarial de Marcos Valério, investiram cerca de R\$ 25 milhões em publicidade. Casos como esse, contribuíram para que Marcos Valério, ao entrar no ramo da publicidade e posteriormente na política, aumentasse o seu patrimônio em torno de 80 vezes. De acordo com as investigações, o empresário declarou respectivamente R\$ 2,9 milhões, R\$ 3,3 milhões, R\$ 3,9 milhões, R\$ 11 milhões e R\$ 18,5 milhões nos anos de 2000, 2001, 2002 e 2003. Isso quer dizer que após o PT assumir o governo federal, o patrimônio do empresário mineiro cresceu vertiginosamente. Todas essas informações permitem conceder ao empresário Marcos Valério a categoria de um autêntico caçador de renda de acordo com a análise microeconômica da economia política da corrupção.

A segunda ação de Valério após se chegar a Delúbio Soares, foi aproximar o governo através da figura de José Dirceu aos diretores dos bancos Rural e BMG, os quais, autorizaram os empréstimos destinados a saldar as dívidas do partido e que possivelmente foram usados para irrigar o esquema do Mensalão. Neste momento, cabe analisar a relação de patronagem que se estabeleceu entre o grupo político partidário e os bancos. De acordo com o capítulo 2, na patronagem, a relação é estabelecida entre um patrão, chefe, presidente, proprietário, empregador e um cliente, além da transferência de recursos ser algo muito mais relevante se comparado às outras categorias de relações pessoais. No caso Mensalão, o cliente era obviamente o grupo político partidário, pois havia a necessidade deste em obter recursos através do patrão, distinguido pelos dirigentes dos bancos Rural e BMG. Mas nesta relação, quais eram os interesses dos bancos nessa transação com a cúpula do partido petista?

Neste caso, os dirigentes dos bancos Rural e BMG também assumem o comportamento caçador de renda, pois através do poder de José Dirceu junto ao governo, seria possível obter algumas vantagens financeiras decorrentes do poder do Estado em intervir na economia. A primeira tentativa aconteceu no início de 2003 quando José Dirceu conseguiu agendar algumas reuniões envolvendo os dirigentes dos bancos Rural e BMG com os diretores do Banco Central a fim de que se efetuassem algumas operações com os ativos dos bancos Mercantil de Pernambuco e Econômico.

Se o Banco Central autorizasse essas transações, constituir-se-ia um grande negócio para o Rural, que já possuía 22% do capital do Banco Mercantil de Pernambuco e que, portanto, almejava conseguir o restante. Contudo, essa operação não se materializou.

Estes exemplos são apenas algumas das ocasiões investigadas em que se mostram evidências das tentativas de troca de benefícios, favores e transferências de recursos entre os grupos envolvidos no Mensalão. Com isso, reuniram-se os principais aspectos inerentes ao esquema em estudo, permitindo assim, a inserção das teorias microeconômicas da economia política da corrupção, o que resultará em uma análise econômica mais completa.

5.2.3 A análise de acordo com as teorias microeconômicas da economia política da corrupção

Grande parte das opiniões referentes ao Mensalão observa esse caso sob duas perspectivas: (a) do lado de seus formuladores, este esquema seria o instrumento político escolhido pelos dirigentes do PT para tornar possível um sistema de governabilidade que possibilitasse resultados rápidos e sem maiores custos políticos adicionais e inconvenientes à base governista. Esta hipótese se fundamenta, principalmente, sob a constatação de que o governo conseguiu dar rápido prosseguimento a um dos principais pactos propostos pela sua gestão, ou seja, aprovar com grande velocidade as reformas estruturais (Previdência e Tributária) além de agilizar outros projetos em tramitação no Congresso em 2003 e 2004; (b) do lado dos denunciadores, o surgimento desse esquema seria uma peça comum e fundamental do jogo político, a fim de provocar instabilidade aos adversários. De acordo com relatos anteriores, Roberto Jefferson entrou no cenário da corrupção após ser acusado de ser o mentor do esquema dos Correios o que resultou em seu isolamento político. Tal acontecimento contribuiu para que o ex-deputado do PTB atacasse a cúpula do PT, pois segundo ele, foi o próprio governo através da figura de José Dirceu que comandou as investigações contra a sua pessoa em conluio com a Agência Brasileira de Inteligência e a Polícia Federal.

Todavia, mesmo que essas considerações sejam assumidas como verdadeiras, as teorias microeconômicas da economia política da corrupção, mais

especificamente, a teoria dos caçadores de renda, a teoria da propina e a análise da corrupção como um problema de agente principal, serão capazes de promover a explicação de outros fatores que podem ter norteado o caso em estudo, bem como uma melhor explicação do comportamento adotado pelos agentes públicos e privados envolvidos no funcionamento deste esquema. Ademais, essas teorias permitirão construir um embasamento teórico acadêmico, isto é, uma explicação de acordo com a visão econômica a respeito dos possíveis motivos que determinaram o surgimento do Mensalão. Dentre as teorias microeconômicas da economia política da corrupção, a teoria dos caçadores de renda é aquela que explica a maior parte dos fundamentos do Mensalão. Essa teoria pode ser usada tanto para a explicação da conduta dos agentes privados como dos procedimentos dos agentes públicos envolvidos.

Em relação à esfera privada, verifica-se que os indivíduos que compreendem o grupo empresarial, com maior destaque ao empresário Marcos Valério, são personagens que se inserem perfeitamente dentro da categoria de caçadores de renda. De acordo com os relatos anteriores, a necessidade do PT em arrecadar recursos para quitar dívidas, levou o empresário mineiro a se aproximar de Delúbio Soares em 2002. Esse seria um primeiro passo para a formulação do Mensalão, pois as empresas de publicidade administradas direta ou indiretamente por Marcos Valério, seriam as instituições responsáveis em: (a) desviar recursos públicos através de fraude em contratos de publicidade; (b) fraudar o repasse de recursos através de falsos empréstimos ao caixa do núcleo político-partidário. Contudo, a participação do grupo empresarial comandado por Marcos Valério na realização do valerioduto não se materializaria sem a obtenção de algum benefício. De acordo com a seção anterior, ficou claro que se estabeleceu uma relação de amizade entre o Marcos Valério e Delúbio Soares, o que conseqüentemente incentivaria e determinaria a troca de benesses. A princípio, o fato motivador que levou o grupo empresarial a participar do Mensalão seria a promessa de manter os contratos de publicidade com o governo federal, já com o PT na gestão. Entretanto, os interesses financeiros de Marcos Valério eram muito mais amplos. Conforme a seção anterior, um dos exemplos que demonstra a relação de amizade estabelecida entre o empresário mineiro e a cúpula do PT e que permitiu a geração de um amplo benefício financeiro ao grupo comandado por este empresário, foi aquele envolvendo o grupo Oportunity. Ainda no âmbito privado, os dirigentes dos bancos Rural e BMG também podem ser caracterizados como caçadores de renda, pois através do poder de José Dirceu junto ao governo, seria possível obter

vantagens financeiras decorrentes do poder do Estado em intervir na economia, como a situação em que INSS autorizou o BMG a fazer empréstimos consignados aos aposentados e pensionistas. Neste último caso, a transferência de renda também foi impulsionada pelo estabelecimento de uma relação pessoal, ou seja, materializou-se uma relação de patronagem entre José Dirceu e os dirigentes dos bancos Rural e BMG. Com essas considerações, verifica-se que os personagens que compõem a cúpula do grupo empresarial e o grupo operacional-financeiro, isto é, o lado privado dos envolvidos no Mensalão, são indivíduos que tinham o interesse de se relacionar com o governo com a finalidade de obter vantagens através do poder do Estado em intervir na economia, de forma a gerar ganhos financeiros através da manipulação do ambiente econômico. Este tipo de comportamento é aquele que assinala o caçador de renda de acordo com a economia política da corrupção.

Ainda no contexto da análise dos caçadores de renda é possível inserir o lado público do Mensalão, ou seja, a participação dos parlamentares. Partindo do pressuposto de que houve a solicitação do pagamento de mensalidades para aprovar os projetos de interesse do governo que estavam em tramitação no congresso, os membros do Partido Popular (PP), Partido Liberal (PL), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e do Partido Trabalhista Brasileiro (PDT), também podem ser caracterizados como caçadores de renda, pois estes também se comportaram de forma a auferir ganhos econômicos a custas do governo através da formação de grupos de pressão. De acordo com exposição feita na seção 5.2.1, o cruzamento de eventos macroeconômicos ocorridos no ano de 2002 e 2003, os quais induziram o PT a se revestir de uma nova roupagem política e econômica, juntamente com o resultado das coalizões partidárias realizadas pelo governo Lula, podem ser fatores que incentivaram os parlamentares a se comportarem como caçadores de renda. Contudo, existe um outro ponto emblemático que pode ser considerado como um elemento que incentivou os parlamentares a exigirem as mensalidades e que, portanto, os condiciona como caçadores de renda. Conforme o discutido na seção 4.2, o governo atual aumentou o número de cargos de confiança em 6,7%, isto é, o governo petista recrutou mais de 1.200 funcionários, aparelhando a máquina pública com partidários petistas em substituição a funcionários de outros partidos. Dessa forma, o pagamento das mensalidades aos parlamentares seria uma forma de compensar a reivindicação dos partidos por uma melhor distribuição de poderes, ou seja, por uma melhor distribuição dos cargos públicos do alto escalão administrativo. Outros dados que sustentam esta hipótese dizem respeito ao fato de que

o Governo Lula expandiu o número de ministérios em 66%, o que significa que o número de postos passou de 23 no governo FHC para 35 na atual gestão. A diferença fundamental é que na administração anterior, o partido do presidente (PSDB) ocupou apenas 26% dos cargos ministeriais, enquanto na gestão do governo Lula, que mesmo com uma bancada de 19% das cadeiras (91 deputados), o partido do presidente (PT) ocupou 60% dos ministérios (21 postos). Em relação ao PMDB que ocupou 15% das cadeiras (78 deputados) e que posteriormente se juntou à coalizão do governo, conseguiu apenas 6%, isto é, 2 ministérios (PEREIRA; POWER, 2005). Essa postura do PT criou um sistema de incentivos para que os parlamentares da base aliada, os quais foram excluídos das regras do jogo, se comportassem como caçadores de renda, a fim de reivindicar uma maior proporcionalidade dentro da coalizão do governo. Dessa forma, o Mensalão seria um instrumento heterodoxo utilizado pelo grupo político-partidário com a finalidade de compensar os aliados em decorrência da falta de compartilhamento de poderes registrados na forma de distribuição de ministérios.

O caso Mensalão também pode ser analisado e interpretado pela perspectiva da teoria da propina, pois as mensalidades pagas aos parlamentares exerceram a mesma função que a propina desempenharia em uma prática corrupta qualquer. Em primeiro lugar, a propina é o instrumento que transforma relações impessoais em pessoais e que conseqüentemente induz ao suborno. Neste sentido as mensalidades também serviram para subornar os parlamentares, a fim de que estes aprovassem os projetos em tramitação no Legislativo em favor aos interesses da base governista. Em segundo lugar, as mensalidades também assumiram o papel de um *pay-off* (prêmio) aos parlamentares que apoiaram a base governista. Além disso, as mensalidades também seriam uma recompensa aos aliados pela falta de compartilhamento de poderes conforme o discutido no parágrafo anterior.

Em analogia ao pressuposto fundamental da teoria da propina, qual seja que sempre haverá um sistema de incentivos para o suborno, quando a administração pública possui um poder discricionário sobre a decisão de alocação de um determinado benefício ou de um custo para o setor privado, o caso Mensalão pode ser observado em uma perspectiva semelhante ao substituir o setor privado pelos parlamentares da base aliada. Em relação ao esquema em estudo, o PT, ao se instalar na direção do governo, passou a ser automaticamente um detentor de benefícios, isto é, seria o partido que comandaria a distribuição dos cargos no Executivo. Entretanto, verificou-se que o PT optou por governar de forma majoritária, fato que possivelmente reduziria o seu poder

de barganha nas negociações com seus aliados nas votações do Legislativo. Do ponto de vista do PT, as mensalidades seriam os instrumentos necessários para compensar (subornar) os aliados em decorrência da desproporcionalidade dentro da coalizão do governo. Em outras palavras, as mensalidades foram usadas a fim de reduzir os possíveis custos implícitos a esta desproporcionalidade, ou seja, a falta de lealdade e de coordenação nos eventos que compreenderiam as votações dos projetos encaminhados pelo Executivo ao Legislativo.

Quadro 5.1 - Saques no Banco Rural e votações do Legislativo

Votação	Saque
Reforma tributária aprovada na Câmara em 24 de setembro de 2003	R\$ 1,212 milhão em 23, 25 e 26 de setembro de 2003
Reforma tributária modificada no Senado em 17 de dezembro de 2003	R\$ 470 mil em 17 e 19 de dezembro de 2003
Medida provisória (MP) do salário mínimo aprovada na Câmara em 2 de junho de 2004	R\$ 500 mil
MP do salário mínimo aprovada em 23 de junho de 2004 na Câmara após passar pelo Senado	R\$ 200 mil
Status de ministro para o presidente do Banco Central em 1 de dezembro de 2004 (Câmara)	R\$ 480 mil em 29 e 30 de novembro de 2004
MP dos Bingos aprovada em 30 de março de 2004 (Câmara)	R\$ 200 mil em 29 de março de 2004
Reforma da Previdência aprovada (primeiro turno, Câmara) em 5 de agosto de 2003	R\$ 200 mil em 6 de agosto de 2003
Reforma da Previdência aprovada (segundo turno, Câmara) em 27 de agosto de 2003	R\$ 200 mil entre 25 e 26 de agosto de 2003
Reforma da Previdência aprovada (Senado) em 26 de novembro de 2003	R\$ 400 mil em 26 e 27 de novembro de 2003
Reforma da Previdência aprovada (Senado, segundo turno) em 11 de dezembro 2003	R\$ 120 mil em 10 de dezembro de 2003
Fonte: Site Wikipédia	

De acordo com o quadro 5.1, percebe-se a estreita relação entre os dias que compreenderam os saques no Banco Rural e as votações no Legislativo. Portanto, é evidente que as mensalidades assumiram o papel da propina no âmbito do Mensalão, pois estas foram os elementos incentivadores para a consecução da prática corrupta, ou

seja, para a compra de votos (apoio) dos parlamentares da base aliada através do suborno.

Todavia, ainda resta uma última reflexão a respeito da teoria da propina. Na seção 3.2 foi apresentado um exercício que compreendia o processo de votação de uma reforma tributária. O objetivo era mostrar que as escolhas de grupo não são racionais. A falta de transitividade nas escolhas coletivas e sociais não permite seguir um critério de preferências para a decisão política, fato que contribui para uma escolha arbitrária.

De acordo com o teorema proposto por Arrow, as escolhas coletivas atenderão o critério da transitividade, se estiver ocorrendo uma decisão imposta (ausência de soberania popular) e a intervenção de um ditador. Neste sentido, a propina seria o instrumento que possibilitaria a existência dessas duas condições, o que acarretaria a presença de transitividade nas preferências das escolhas públicas e, portanto, levaria a um resultado não arbitrário.

O esquema do Mensalão pode ser facilmente inserido neste contexto teórico. Neste caso, o ditador seria o grupo político-partidário e as mensalidades seriam os instrumentos necessários para que os parlamentares organizassem um ordenamento de preferências de escolhas diante das votações do Legislativo, coerente com os interesses de que as ofereceu. O pagamento das mensalidades implica que os parlamentares percam a sua soberania de escolha, dando lugar às preferências do ditador (base governista). Tendo em vista o problema dos custos decorrentes da desproporcionalidade dentro da coalizão do governo, o pagamento das mensalidades seria uma peça importante para o projeto de governo do presidente Lula. Estas seriam responsáveis em fazer com que as escolhas políticas dos parlamentares da base aliada atendessem o critério da transitividade, fato que não permitiria o surgimento de decisões arbitrárias, ou melhor, que não levassem em conta os interesses da base governista. Uma visão mais moderada se refere à observação das mensalidades como um instrumento de ampliação do poder de barganha do grupo político-partidário em relação aos parlamentares da base aliada. Ao invés de examinar as mensalidades como um instrumento que permitisse a imposição das preferências de um ditador nas escolhas políticas dos parlamentares, pode-se também analisá-las como um elemento adicional utilizado pelo PT nas negociações para conseguir o apoio político.

Finalmente, cabe destacar que o Mensalão também pode ser observado como um problema de agente-principal. Conforme o discutido na seção 3.3.3, a corrupção surge dentro dessa teoria, porque para o principal (sociedade representada pelo governo)

existe a difícil tarefa de supervisionar e monitorar o agente (burocrata). Esta consideração pode ter sido o fator fundamental que motivou a ação de Delúbio Soares e José Dirceu, pelo fato destes dois personagens ocuparem posições de extrema importância no cenário político brasileiro, o que dificultou a fiscalização do comportamento destes, tanto por parte dos órgãos de controle como pela própria cúpula do PT.

Em relação ao ex-tesoureiro do PT, a sua jornada política iniciou-se no final dos anos 70 como líder das primeiras greves dos professores da rede pública, ao mesmo tempo em que Lula liderava o movimento sindical. Posteriormente, chefiou a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e fundou o PT no estado de Goiás. Sem demora, iniciou o processo de edificação de sua influente carreira de burocrata do PT, tornando-se um dos personagens mais presentes na executiva nacional do partido petista desde 1986. Quando esse partido assumiu a administração do país, Delúbio passou a ter grande credibilidade junto ao empresariado nacional em decorrência de sua grande proximidade com o presidente Lula e mesmo não ocupando cargo público, era considerado um agente do alto escalão do governo. José Dirceu foi primeiramente, o coordenador da campanha que conduziu Lula a presidência. Já com o PT na direção, ocupou o cargo de Ministro-chefe da Casa Civil, ou seja, passou a ser um dos homens mais influentes do governo, pois foram através de sua pessoa que se processaram as articulações políticas e a ocupação da máquina pública. Em suma, Dirceu também era bastante cogitado pelo empresariado nacional em virtude do poder inerente ao seu cargo ser capaz de atender os mais variados interesses econômicos (CAMAROTTI; LA PEÑA, 2005).

Dentro das esferas da análise da corrupção como um problema de agente-principal, cabe ainda a referência ao ex-ministro da Fazenda Antônio Palocci. Conforme o discutido na seção 4.2, à ausência de independência e autonomia da Secretaria Federal de Controle, tendo em vista a sua subordinação ao Ministério da Fazenda, implica que os responsáveis em desempenhar as funções de fiscalização ficam a mando das autoridades que devem ser controladas. Portanto criam-se incentivos para que os funcionários do Ministério da Fazenda se comportem contrariamente as funções que lhe foram atribuídas. Esta situação foi justamente aquela que envolveu o ex-ministro da Fazenda Antônio Palocci no escândalo do Mensalão. O papel desempenhado por esse no funcionamento desse esquema, foi justamente a omissão, pelo fato de seu cargo permitir o conhecimento das irregularidades financeiras praticadas por membros de seu partido.

6. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Com a realização deste trabalho, tendo em vista a proposta fundamental de examinar e interpretar o caso Mensalão de acordo com as ciências econômicas verificou-se que para o cumprimento total dessa sugestão de trabalho, foi necessário não somente a construção de um amplo arcabouço teórico inerente ao fenômeno da corrupção e a economia, mas também o levantamento de informações a cerca das instituições brasileiras, das características assumidas pela corrupção no Brasil e principalmente, dos eventos que circundaram o caso de corrupção estudado. Devido a esse diversificado campo de análise, foi possível obter inferências sobre as mais diversas temáticas que envolvem o tema da corrupção, tanto sob a perspectiva teórica como através da exposição de dados e acontecimentos.

O Capítulo 2, o qual se destinou a discursar sobre os aspectos inerentes a concepção de corrupção pública, a primeira constatação se relacionou às dificuldades metodológicas de se obter um conceito preciso e universal. A interação de questões que dizem respeito ao número de expressões e de condições que envolvem a sua formulação, a multiplicidade de disciplinas que estudam esse fenômeno, as indefinições e problemas normativos que recaem sobre os termos jurídicos, são fatores que tornam a edificação do conceito de corrupção pública um processo complexo. Mas a questão fundamental que norteou a construção deste capítulo foi o levantamento das primeiras conexões teóricas entre o conceito de corrupção pública e as ciências econômicas. Em primeiro lugar, a conformação de relações (redes) pessoais entre os agentes envolvidos em práticas corruptas pode ser inserida dentro da análise política e positiva da economia como um sistema de incentivos a práticas corruptas. Em segundo, a corrupção é uma atividade que visa à transferência de renda dos cofres públicos para o atendimento de interesses privados.

No Capítulo 3, o objetivo foi estreitar as relações teóricas que permeiam a corrupção no setor público com as esferas de estudo da economia. Com essa proposta, verificou-se que este fenômeno é um objeto de estudo extremamente interessante e sugestivo para os economistas, pois ele se encaixa perfeitamente dentro do plano de trabalho das ciências econômicas. A primeira menção às analogias teóricas entre a corrupção e a economia, ocorreu devido à constatação de que em toda a decisão, inclusive a decisão política de corromper ou não sob um contexto de restrição, permite a

aplicação de dois conceitos fundamentais da doutrina econômica: a escassez e o custo de oportunidade. Ademais, pelo fato da corrupção ser uma atividade que influi na produção, distribuição e consumo de recursos que seriam destinados à satisfação das necessidades da população, considera-se que essa prática quando institucionalizada, impele custos extraordinários à economia de um país, afetando o seu desempenho econômico. Outro ponto fundamental que caracteriza a corrupção como um objeto de investigação da economia, surge devido à possibilidade de se incorporar esse fenômeno social a análise econômica política e positiva. Em relação à literatura que discursa sobre a economia política da corrupção, confirmou-se uma clara divisão entre teorias microeconômicas e macroeconômicas. Cabe ainda destacar que a teoria das escolhas racionais e a teoria da escolhas coletivas, consideradas os dois pilares da economia política, podem ser inseridas respectivamente, dentro da análise dos caçadores de renda e da teoria da propina, fato que incrementa o embasamento teórico da análise microeconômica da corrupção.

Com o Capítulo 4, foi possível apresentar um parecer sobre os fatores que incentivam tanto os agentes públicos como privados a se comportarem contrariamente as leis e normas instituídas, o que representou uma primeira oportunidade de se realizar a análise econômica política e positiva da corrupção no Brasil. O cumprimento dessa proposta de estudo estabeleceu-se através da realização de um paralelo entre a evolução das instituições nacionais de fiscalização dos negócios públicos e a percepção da corrupção no Brasil. Com esta proposta, constatou-se primeiramente que as instituições de controle no Brasil têm evoluído tanto em relação à geração e modernização de leis e normas como através da criação de organismos de fiscalização. Contudo, mesmo com esse processo de desenvolvimento das instituições oficiais de controle, observou-se que a percepção da corrupção no Brasil tem aumentado drasticamente nas esferas do governo (municipal, estadual e federal) e no âmbito privado. Em outras palavras, através da exposição de dados que possibilitassem uma descrição qualitativa e quantitativa das características assumidas pela corrupção no país, averiguou-se que ela é institucionalizada, o que acarreta sérias conseqüências em termos de custos ao crescimento econômico nacional. Dessa forma, seria necessário apontar os pontos deficientes no atual cenário das instituições que fiscalizam a administração pública brasileira, o que possibilitaria a investigação e o levantamento de sistemas de incentivos a práticas corruptas no Brasil. De acordo com o relatado, a burocracia, a ausência de independência e autonomia da Secretaria Federal de Controle, a ocupação de cargos

públicos sem nenhum critério de seleção, o momento em que se executa o controle no processo administrativo, a falta de leis e normas que visam regular os vultosos financiamentos de campanhas políticas e a conformação de estruturas clientelistas e patrimonialistas nas relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade, são fatores que incentivam agentes públicos e privados a se comportarem corruptamente no Brasil. A questão fundamental é que o levantamento desses fatores, permitiu promover as primeiras reflexões a respeito do Mensalão.

A análise e a interpretação do caso Mensalão de acordo com a economia política e positiva da corrupção foi reservada ao Capítulo 5. Contudo, antes de iniciar esse processo, foi necessário explicar primeiramente a estrutura e o funcionamento desse esquema. Com essa tarefa, certificou-se que o Mensalão é um caso de corrupção extremamente complexo por envolver um grande número de agentes públicos e privados que desempenhavam diversos papéis no funcionamento desse esquema, com o intuito de atender os mais variados interesses e também para manter as práticas ilícitas no anonimato. Além disso, este caso está interligado a outros eventos ilegais, e à medida que se avançaram às investigações, novas denúncias de atividade ilícitas surgiram. Mas a visão preponderante sobre o significado do Mensalão, se refere a um esquema organizado pela cúpula do PT envolvendo o grupo de Marcos Valério e os dirigentes dos bancos BMG e Rural com a finalidade de prover recursos ilícitos para o caixa desse partido. Tais recursos seriam utilizados para motivos distintos, dentre esses, para a consecução de apoio político através da compra de votos de parlamentares.

A primeira conclusão referente à análise econômica do Mensalão, foi à constatação de que este esquema transferiu renda do fundo público para o atendimento de interesses privados. Conforme o relatado nas seções 5.1.2 e 5.1.3, os recursos que foram utilizados para comprar apoio político eram provenientes de fraudes em contratos de publicidade firmados entre o governo federal e as empresas controladas por Marcos Valério, ou da própria concessão de vantagens financeiras concedidas pelo Estado aos bancos Rural e BMG. Em segundo lugar, verificou-se na seção 5.2.2 que o estabelecimento de relações pessoais entre o grupo político partidário, o grupo empresarial e o grupo operacional e financeiro, foi primordial para a troca de favores e benenícios, e consequentemente, para a transferência de renda. Essas informações, estão em conformidade com a seção 2.1.2, a qual relata que a configuração de estruturas (redes) de relações pessoais por parte de agentes públicos e privados, pode determinar a

motivação e/ou interesse destes em se comportarem como caçadores de renda fora da lei.

Dentre as teorias microeconômicas da economia política da corrupção, aquela que melhor fundamenta o Mensalão, é a teoria dos caçadores de renda. Esta teoria é a mais importante para a análise e interpretação desse caso, pois as suas implicações são oriundas tanto de uma perspectiva macroeconômica, como microeconômica, além de contribuir para a explicação teórica do comportamento dos agentes envolvidos no esquema, sejam eles da esfera privada ou da esfera pública. De acordo com a seção 5.2.1, observou-se que a intersecção de eventos macroeconômicos ocorridos no ano de 2002 e 2003, os quais exigiram do PT uma nova configuração política e econômica, juntamente com o resultado das coalizões partidárias realizadas pelo novo governo, podem ser fatores que incentivaram os parlamentares a se comportarem como caçadores de renda. Ademais, a desproporcionalidade de poderes entre os partidos que compõem a coalizão, também pode ser um fator que incentivou os parlamentares a caçarem renda de acordo com a economia política e positiva da corrupção. No âmbito privado, a conformação de relações pessoais entre o grupo político partidário, o grupo empresarial e o grupo operacional e financeiro, foi o fator determinante para a troca de favores e benenícios. Neste contexto, os interesses do grupo empresarial comandado por Marcos Valério e dos dirigentes dos bancos BMG e Rural nestas transações com o grupo político-partidário, não era somente o de solver as dívidas do partido petista, mas principalmente, conseguir benefícios econômicos através do poder do Estado em intervir na economia, fato que caracteriza esse agentes como caçadores de renda.

Na seção 5.2.3, averiguou-se que a teoria da propina também ocupa uma parcela de contribuição para a análise e interpretação do Mensalão. Em primeiro lugar, há uma grande semelhança funcional entre a propina e a mensalidades pagas ao parlamentares. Ambos são instrumentos que transformam relações impessoais em pessoais e que conseqüentemente induzem ao suborno. Além disso, as mensalidades também desempenharam o papel de *pay-off* (prêmio, recompensa) no caso Mensalão. Em segundo lugar, as mensalidades foram usadas pelo grupo político-partidário a fim de reduzir os possíveis custos implícitos a desproporcionalidade de distribuição de cargos no âmago da coalizão, ou seja, para se evitar a falta de lealdade e de coordenação nos eventos que compreenderiam as votações dos projetos de interesse da base governista. Em terceiro, as mensalidades executaram o mesmo papel que a propina exerceria no

processo de formação das escolhas coletivas conforme o discutido na seção 3.2. O pagamento das mensalidades implica a imposição de uma escolha, o que significa que as decisões dos parlamentares foram formuladas com base nas preferências de um ditador (base governista). Isso permitiria que a ordem de preferências dos parlamentares no momento das votações no Legislativo atendesse o critério da transitividade, fato que não permitiria o surgimento de decisões arbitrárias, ou melhor, que não levassem em conta os interesses da base governista. Ademais, as mensalidades podem ser analisadas do ponto de vista de um elemento adicional utilizado pelo PT nas negociações para conseguir o apoio político, em virtude da falta de barganha do governo decorrente da desproporcionalidade de poderes dentro da coalizão.

Por fim, verificou-se que o Mensalão também pode ser estudado como um problema de agente principal. Em relação à Delúbio Soares e José Dirceu, as posições proeminentes ocupados por estes no cenário político brasileiro, podem ser fatores que dificultaram a fiscalização desses agentes. Ao que diz respeito ao envolvimento do ex-ministro Antônio Palocci, à ausência de independência e autonomia da Secretaria Federal de Controle, tendo em vista a sua subordinação ao Ministério da Fazenda, permitiu a participação deste agente público no esquema através da sua omissão.

De acordo com essas deduções, pode-se concluir que o arcabouço teórico construído neste trabalho referente à corrupção pública e a economia, foi devidamente utilizado para o estudo do Mensalão. Houve total concordância e confirmação dos pressupostos teóricos percorridos no decorrer deste trabalho em relação ao caso em estudo, e os conceitos e teorias inerentes à economia política e positiva da corrupção apresentados foram suficientes para a análise e interpretação do caso Mensalão.

Contudo, nota-se que para a realização de estudos de casos de corrupção, como o realizado no presente trabalho, a linha microeconômica da economia política é a mais adequada. Dessa forma, sugere-se a realização de trabalhos da linha macroeconômica da economia política da corrupção, ou seja, trabalhos econométricos que possam tratar da edificação de quadros estatísticos a respeito das relações que permeiam as variáveis socioeconômicas e os índices de corrupção para o Brasil.

Com a realização deste trabalho, também se verificaram de forma implícita, possíveis medidas de combate à corrupção que compreendem a reformulação das normas e regras jurídicas e a criação e modernização das estruturas de fiscalização dos negócios públicos. Com isso, propõe-se aos bacharéis em direito e administração, o desenvolvimento de trabalhos que visem discorrer sobre propostas de modernização

dessas instituições que regulam o comportamento humano e que controlam o uso dos recursos públicos, com o intuito de incrementar a eficiência dos instrumentos de combate a esse fenômeno no Brasil.

Nas esferas da sociologia, recomenda-se o desenvolvimento de trabalhos que procurem investigar na história brasileira os fatores sociais e culturais que contribuíram para a conformação de uma sociedade que diariamente estabelece relações patrimoniais e clientelistas com Estado. De forma similar, os economistas poderiam pesquisar na formação econômica do Brasil, as políticas econômicas do governo que contribuíram para a formação cultural das chamadas *panelinhas*. A conjunção desses estudos, certamente seria algo muito interessante e útil para trabalhos que objetivam estudar a corrupção, pois contribuiria para o entendimento das características fundamentais da corrupção no Brasil, além de possibilitar a inserção de aspectos culturais nas análises políticas e positivas da corrupção.

Finalmente, cabe destacar que através da execução deste trabalho, procurou-se *enaltecer a economia como uma ferramenta de estudo do comportamento humano e de análise e interpretação de um fenômeno que também é social*. Com isso, observou-se que a economia é uma ciência que apresenta um amplo e diversificado campo de estudo, o que possibilita ao pesquisador o exame dos mais variados temas econômicos e sociais.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; VERDIER, Thierry. Property Rights, Corruption and the Allocation of Talent: A General Equilibrium Approach. **Economic Journal**, vol. 108, n. 450, p. 1381-1403, setembro 1998. Disponível em: <http://econ-www.mit.edu/faculty/download_pdf.php?id=619>. Acesso em: 18 nov. 2005.

AIZANMAN, Joshua; SPIEGEL, Mark M. (2002). **Institutional Efficiency, Monitoring Costs, and the Investment Share of FDI**. National Bureau of Economic Research, 1050, Massachusetts Avenue. Cambridge, MA 02138, (Working Paper, 9324). Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w9324>>. Acesso em: 18 ago. 2005.

BARROS DE CASTRO, L. "Esperança, frustração e aprendizado: a história da Nova República (1985-1989)". In: GIAMBIAGI, F. et al. **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Editora Campus Elsevier, 2005. cap. 5.

BEZERRA, Marcos Otávio. **Corrupção: um estudo sobre o poder público e relações pessoais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.

BHAGWATI, J. N. Directly Unproductive Profit Seeking Activities. **Journal of Political Economy**, vol. 90, p. 988-1002, 1982.

BRASIL. Código de Conduta da Alta Administração Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/codigos/codi_conduta/Cod_conduta.htm>. Acesso em: 23 jul. 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.soleis.adv.br/constituicao.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2006.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: <<http://www.soleis.com.br/D2848.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2006.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sef.rj.gov.br/legislacao/financeira/basica/leis_federais/lei_comp101_2000.shtml>. Acesso em: 23 jul. 2006.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.soleis.com.br/L8429.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2006.

BRASIL. Medida Provisória nº 480, de 27 de abril de 1994. Organiza e disciplina os Sistemas de Controle Interno e de Planejamento e de Orçamento do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/480.htm>. Acesso em: 23 jul. 2006.

CAMAROTTI, Gerson; DE LA PENÃ, Bernardo. **Memorial do escândalo: os bastidores da crise e da corrupção no governo Lula**. São Paulo: Geração Editorial, 2005. 271 p.

CHAKRABARTI, Rajesh. **Corruption: A General Equilibrium Approach**. Georgia Institute of Technology, julho de 2001. Disponível em: <<http://ripolicyanalysis.org/ABCCorruptModel.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2005.

CHAND, Sheetal K.; MOENE, Karl. **Controlling Fiscal Corruption**. International Monetary Fund, 1997. (Working Paper). Disponível em: <<http://www.anti-corr.ru/archive/cfc100.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2005.

DABBA-NORRIS, Era. **A Game-Theoretic Analysis of Corruption in Bureaucracies**. International Monetary Fund, 2000. (IMF, Working Paper, WP/OO/106). Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp00106.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2005.

DREHER, Axel; KOTSOGIANNIS, Christos; MACCORRISTONY, Steve. **Corruption Around the World: Evidence from a Structural Model**. Department of Economics, School of Business and Economics, University of Exeter, 2004. (Working Paper). Disponível em: <<http://econwpa.wustl.edu:8089/eps/pe/papers/0406/0406004.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2005.

DUTT, Pushan. **When Corruption Begets Corruption: Welfare Analysis and the Role of Bureaucratic Wages under Multiple Equilibria**. Department of Economics, University of Alberta, agosto de 2002. (Working Paper) Disponível em: <http://www.arts.ualberta.ca/~econweb/dutt/corruption_welfare.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2005.

ELLIOTT, Kimberly Ann (org.). **A Corrupção e a Economia Global**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. 354 p.

ESKELAND, Gunnar; THIELE, Henrik. **Corruption Under Moral Hazard. Policy Research Working Papers Series**, n. 2204, 1999. (Working Paper) Disponível em: <http://www.vwl.uni-muenchen.de/lis_schmidt/research/disc/pdf/corr.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2005.

EXAME. São Paulo: Editora Abril, ano 39, nº 14, ed. 847, jul. 2005.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Corrupção no poder público: peculato, concussão, corrupção passiva e prevaricação**. São Paulo: Atlas, 2002. 237 p.

FROHLICH, Norman; OPPENHEIMER, Joe A. **Economia política moderna**. Brasília: Ed. UNB, 1982. 177 p.

GERRING, John; THACKER, Strom C. (2005). **Do Neoliberal Policies Deter Political Corruption?** International Organization 59, pp. 233-254. (Working Paper) Disponível em: <<http://www.bu.edu/sthacker/IO2005.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2005.

KRUEGER, A. O. The Political Economy of "rent-seeking". **American Economic Review**, vol. 64, 1974.

GIAMBIAGI, F. "Rompendo com a Ruptura: O Governo Lula (2003-2004)". In: GIAMBIAGI, F. et. Al. **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Editora Campus Elsevier, 2005, cap. 8.

LAMBSDORFF, Johann. **Consequences and Causes of Corruption** – What do We Know from a Cross-Section of Countries? Universität Passau, 94030, Passau. Volkswirtschaftliche Reihe, ISSN 1435-3520. (Working Paper). Disponível em: <http://www.wiwi.uni-passau.de/lehrstuehle/lambsdorff/downloads/Corr_Review.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2005.

MAURO, Paolo. **The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross Country Analysis**. Institute for International Economics, 1995. (Working Paper). Disponível em: <http://www.iie.com/publications/chapters_preview/12/4iie2334.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2005.

MELO, Clóvis A. V. **Alta Corrupção e baixa accountability: problemas, conceitos e uma reflexão sobre um levantamento de auditorias desenvolvidas pelo tribunal de Contas da União em obras do Governo Federal**. Trabalho apresentado no 3º encontro Nacional da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política, 31 de julho, 2002. Disponível em: <<http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/instpoll.5.doc>>. Acesso em: 18 ago. 2005.

MENEZES, Flávio M. **The Microeconomics of corruption: the classical approach**. EPGE/FGV, novembro 30, 2000. (Working Paper). Disponível em: <<http://epge.fgv.br/portal/arquivo/1254.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2005.

MOCAN, Naci. (2004) **What Determines Corruption?** International Evidence From Micro Data. National Bureau of Economic Research, 1050, Massachusetts Avenue. Cambridge, MA 02138, abril 2004. (Working Paper, 9150). Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w10460>>. Acesso em: 18 ago. 2005.

NATHANIEL, O. Keohane; RICHARD, L. Revesz; ROBERT, N. Stavins. **The Positive Political Economy of Instrument Choice in Environmental Policy**. Resources for the Future, 1616 P Street, NW, Washington, DC 20036. February 1997. (Discussion Paper 97-25). Disponível em: <<http://www.strategyguide.org/Pdfs/PolicyPolicyrelateddocuments/ThePositivePoliticalEconomyofInstrumentChoiceinEnvironmentalPolicy.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2006.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy. **Governo de coalizão ou monopólio político?** Junho de 2005. Disponível em: <http://www.e-agora.org.br/conteudo.php?cont=artigos&id=1844_0_3_0_M7>. Acesso em: 5 ago. 2006.

PINDYCK, Robert; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

RIBEIRO, Antônio Silva Magalhães. **Corrupção e controle na administração pública brasileira**. São Paulo: Atlas, 2004. 246 p.

ROSE-ACKERMAN, Susan. The economics of Corruption. **Journal of Public Economics**, vol. 4, n. 2, p.187-203, 1975.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption: A Study in Political Economy**. New York: Academic Press, 1978.

SHLEIFER, Andrei; VISNY, Robert W. (1993) **Corruption**. National Bureau of Economic Research, 1050, Massachusetts Avenue. Cambridge, MA 02138. (Working Paper, 4372). Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w4372>>. Acesso em: 11 nov. 2005.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves. **A Economia Política da Corrupção**. Transparência Brasil, publicado originalmente em Estudos Econômicos da Construção, 1996. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/MFernandes1.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2005.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves. **A Economia Política da Corrupção no Brasil**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2001. 130 p.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da; GARCIA, Fernando; BANDEIRA, Andrea Câmara. **How does corruption hurt growth?** Evidences about the effects of corruption on factors productivity and per capita income. Disponível em: <http://www.gv.br/economia/sec_pd/textos/texto103.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2005.

SITE OFICIAL POLÍTICAVOZ. **Dicionário Brasileiro de Corrupção**. Disponível em: <<http://www.politicavoz.com.br/corruptcaoepolitica/dicionario/default.asp>>. Acesso em: 13 de jan. 2006.

SITE TERRA. **Rouba-se em até 80% dos municípios, diz Ministro**. Disponível em: <<http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,OI961203-EI6578,00.html>>. Acesso em: 18 abr. 2006

SITE TRANSPARÊNCIA BRASIL. **A corrupção no Brasil: A perspectiva do setor privado**, 2003. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/perspec-privado-2003.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2005.

SITE TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Índice de Percepção de Corrupção no Brasil**. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br>>. Acesso em: 18 ago. 2005.

SITE TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Pesquisa de opinião**. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/Dados.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2005.

SITE WIKIPÉDIA. **Escândalo do mensalão**. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Esc%C3%A2ndalo_do_mensal%C3%A3o>. Acesso em: 12 jan. 2005.

TANZI, Vito; DAVOODI, Hamid. **Corruption, Public Investment and Growth.** International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, 1997. (Working Paper). Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97139.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2005.

TULLOCK, Gordon. The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft. **Western Economic Journal**, vol. 5, p. 224-232, 1967.

WEI, Shang-Jin. **Corruption in Economic Development:** Beneficial Grease, Minor Annoyance, or Major Obstacle? Harvard University and National Bureau of Economic Research, 1998. (Working Paper). Disponível em: <<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/wei.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2005.